



Universidad  
Carlos III de Madrid

# **TESIS DOCTORAL**

## **LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA COMO RÉGIMEN DE GESTIÓN**

**Autor:**

**D. David MUÑOZ PÉREZ**

**Director/es:**

**Dr. D. Agustín E. de ASIS ROIG**

**Dra. Dña. Teresa PAREJO NAVAJAS**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO DEL ESTADO**

**Getafe, Julio 2013**



## **TESIS DOCTORAL**

# **LA VIVIENDA DE PROTECCIÓN PÚBLICA COMO RÉGIMEN DE GESTIÓN**

Autor: D. David Muñoz Pérez

Director/es: Dr. D. Agustín E. de Asís Roig

Dra. Dña Teresa Parejo Navajas

Firma del Tribunal Calificador:

Firma

Presidente: Dr. D. Marcos Vaquer Caballería

Vocal: Dr. D. José Vicente Morote Sarrión

Secretario: Dr. D.

Calificación:

Getafe, 3 de julio de 2013

## **INDICE**

### **TITULO I**

#### **LA RESPONSABILIDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS EN MATERIA DE VIVIENDA. LA HABITACIÓN COMO OBJETO DE ACTIVIDAD PÚBLICA**

1.- El problema de la vivienda .....	15
2.- La consagración del derecho a la vivienda como un derecho constitucional .....	16
a) La obligatoriedad de intervenir de los poderes públicos .....	19
b) El sistema Estado-Comunidades autónomas como eje para el desarrollo de la política de vivienda .....	20
c) El contenido material del derecho.....	27

### **CAPITULO I**

#### **EL DERECHO A LA VIVIENDA: EXISTENCIA DE UN DERECHO CONSTITUCIONAL**

1.- Elementos de formación e interpretación.....	35
2.- Régimen Constitucional.....	42
2.1. El derecho a una vivienda digna y adecuada. Contenido y alcance....	48
2.1.1. Ámbito subjetivo.....	48

a) Los titulares del derecho a una vivienda.....	48
b) El disfrute.....	49
2.1.2. Ámbito objetivo.....	53
a) Vivienda digna y adecuada.....	53
b) Vivienda en su aspecto estricto y su ámbito externo.....	53
2.2. Configuración constitucional.....	57
3. Reciente impacto legal.....	62
a) Régimen jurídico de protección a la vivienda.....	63
b) Legislación en materia de consumidores.....	64
c) Urbanismo.....	67
d) Carácter informador del derecho privado .....	69
e) Legislación autonómica .....	70
4.- Actividad pública.....	74
4.1.- Régimen histórico determinado.....	80
a) Ciudades Satélites de Casas Baratas de 1911.....	89
b) Poblados Dirigidos.....	99
c) Polígonos Residenciales del I.N.V.....	104
4.2.- Actividad Pública Directa: viviendas de promoción pública.....	110

4.3.- Actividad Pública Indirecta: viviendas de protección pública de promoción privada.....	117
4.4.- Reflexiones finales .....	138

## **TITULO II**

### **LA VIVIENDA PROTEGIDA EN EL URBANISMO**

1.- El urbanismo en la legislación de vivienda protegida.....	141
2.- La urbanización en la legislación de casas baratas de 1911 .....	143
3.- La urbanización en la legislación de ciudades satélites de casas baratas .....	144
4.- La urbanización en las Ley de Viviendas Protegidas de 1939.....	145
5.- La urbanización en la Ley de 15 de julio de 1954 .....	147

## **CAPÍTULO I**

### **EL URBANISMO EN LA LEGISLACIÓN ESPECIAL DE PROTECCIÓN**

1.- El problema del límite máximo del valor de los terrenos .....	149
2.- Requisitos del suelo para obtener la Calificación provisional .....	159
2.1.- Emplazamiento .....	159
2.2.- Aptitud física .....	160
2.3.- Aptitud jurídica .....	161

2.4.- Aptitud urbanística .....	163
2.5.- El suelo como actuación protegida .....	164
3.- Relativa independencia .....	166
a) Contenido y Significado de la Ley del Suelo de 1956 .....	166
b) La VPO en la Ley del Suelo de 1956 .....	167
c) La separación entre el Instituto Nacional de la Vivienda y el Ministerio de Gobernación .....	168
d) la Reforma de 1975 – Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976..	172
4.- Inserción en las políticas urbanísticas .....	173
4.1.- La política de vivienda y suelo en la CE .....	173
a) El fundamento de la intervención del suelo (urbanismo) y su relación con el estatuto de la propiedad .....	174
b) La distribución de competencias: en materia de urbanismo y de vivienda (marco general) .....	174
c) La inserción directa de la política de vivienda en el urbanismo LS 1990, TRLS 1992 .....	177
i.- La incorporación a la justificación de la reforma .....	177
ii.-Técnicas .....	179
iii.- El impacto de la STC 61/1997, de 20 de marzo.....	180
iv.- La legislación autonómica .....	182

d) TRLS 2008 .....	183
i.- La VPO en el TRLS2008 .....	183
ii.- El Uso .....	185
iii.- El aprovechamiento municipal .....	188
iv.- Patrimonios municipales de suelo .....	189
v.- Las reservas de suelo en el TRLS2008 .....	190
vi.- La bicefalia en las actuaciones de vivienda protegida. Legislación de suelo y urbanística vs legislación especial de protección a la vivienda ..	192
vii.- La importancia cualitativa: su relación con el artículo 47 CE .....	194
viii.- La importancia cuantitativa .....	196
· Su importancia en el PIB y sobre la distribución de competencias en materia de vivienda .....	196
· Su importancia coyuntural. Las actuaciones de vivienda de protección pública como refugio en la actual crisis .....	197
ix.- Problemas .....	198
· Carácter insatisfactorio de las políticas de vivienda de protección .....	198
· Los desajustes legislativos en las políticas de vivienda .....	199
· El impacto de la iniciativa privada .....	201
- Sobre la actuación (ejemplo practico) .....	201



- Valoraciones .....	214
- Sobre si es un deber de la propiedad o debe recaer en terrenos públicos .....	217
e) La paradoja .....	217

## **CAPÍTULO II**

### **ESTUDIO ESPECIAL DE LA RESERVA COMO TÉCNICA URBANÍSTICA AL SERVICIO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA**

1.- Concepto, naturaleza y régimen jurídico .....	224
a) Concepto de la reserva en el artículo 10 TRLS2008 .....	224
b) Fundamento competencial .....	227
c) Alcance y factores de flexibilización .....	229
d) Las competencias de las Comunidades Autónomas .....	230
e) Diferenciación respecto de figuras afines .....	230
2.- Características .....	231
3.- Naturaleza jurídica .....	232
a) Acto normativo .....	232
b) Eficacia real (independencia del sujeto) .....	233
c) Régimen de uso .....	234
d) Función social de la propiedad .....	236

4.- Régimen jurídico .....	237
a) La legislación del Estado .....	237
b) La concreción por las Comunidades Autónomas .....	244
B.1) Especial concreción en la normativa urbanística valenciana.....	278
5.- La estructura de la reserva .....	281
5.1.- Elementos subjetivos .....	281
a) La Administración competente .....	281
i.- Su establecimiento mediante instrumentos de ordenación .....	281
ii.- La gestión .....	282
iii.- La supervisión .....	288
b) Los destinatarios .....	289
i.- Los argumentos .....	289
ii.- Las reservas y los patrimonios públicos de suelo .....	290
5.2.- Elementos objetivos .....	293
a) El instrumento de imposición de la reserva .....	293
b) El terreno .....	297
i.- Superficies sobre las que pueden recaer las reservas .....	297
ii.- Aplicación del derecho de superficie .....	301

iii.- La determinación concentrada o distribuida .....	303
c) El porcentaje .....	304
i.- En la legislación estatal .....	304
ii.- En la legislación autonómica .....	305
iii.- Factores de cómputo .....	311
iv.- Factores de flexibilización .....	312
d) El régimen de promoción y uso de las viviendas de protección pública .....	314
i.- Regímenes .....	314
ii.- Otras medidas de fomento, régimen general y medidas complementarias autonómicas, en especial el régimen de la Comunidad Valenciana .....	315
iii.- Régimen de uso .....	316
iv.- Problemas de coordinación .....	317
6.- Los efectos de la reserva .....	333
6.1.- Efectos de ordenación .....	333
a) Determinación del régimen de protección .....	333
b) Condiciones adicionales de ordenación .....	336
c) Reserva de suelo y programación .....	343
6.2.- Respecto del suelo .....	343

a) Afección real .....	343
b) Su impacto en la valoración .....	344
6.3.- Sobre la gestión .....	345
a) El impacto en la ecuación financiera de la actuación .....	345
b) Los cambios sobrevenidos de régimen .....	347
6.4.- Sobre las viviendas el control .....	348
6.5.- El incumplimiento de la reserva .....	349

### **TITULO III**

## **LAS CONSECUENCIAS DEL MODELO BASADO EN LA OFERTA**

### **CAPÍTULO I**

#### **EL PROBLEMA DE LA CRISIS INMOBILIARIA**

1.- Exceso de oferta de suelo .....	357
2.- No queda resuelto el problema de la vivienda .....	359
3.- El impulso público .....	371
4.- La sostenibilidad .....	377
a) El riesgo de guetización social .....	378
b) La descapitalización de la oferta de VPO .....	383
c) El control sobre el uso .....	385

i.- La duración del régimen de protección a partir de la calificación definitiva de las viviendas .....	385
ii.- El uso y aprovechamiento de las viviendas de protección pública y sus peculiaridades más sobresalientes.....	388
iii.- Asegurar las limitaciones de precios de venta y renta, destino y uso así como de las condiciones personales .....	391

## **TITULO IV**

### **LA POLÍTICA DE VIVIENDA COMO RÉGIMEN DE GESTIÓN**

1.- Continuidad de la necesidad de vivienda .....	396
2.- La integración de nuevas perspectivas .....	399
a) Nuevas formas de acceso/satisfacción .....	408
i.- Fomento del régimen de acceso de arrendamiento: creación de la Sociedad Pública de Alquiler .....	409
ii.- Naturaleza y características de la Sociedad Pública de Alquiler .....	414
iii.- Funciones de la Sociedad Pública de Alquiler .....	416
iv.- Resultados y procesos de liquidación de la Sociedad Pública de Alquiler .....	421
v.- La legislación sobre arrendamientos urbanos: modificaciones. Agilización procesal .....	424
vi.- Sistemas de acceso diferido a propiedad .....	428

vii.- Limitación de los precios de venta y renta. Destino a residencia habitual y permanente y su control .....	430
b) Consideración dinámica (calificación/descalificación) .....	432
i.- Exclusión de la descalificación voluntaria. Calificación permanente por destino del suelo .....	436
ii.- Diferencia entre “libertad de cesión” y procedimiento de descalificación.....	437
iii.- Calificación individual y adquisición protegida .....	439
iv.- Consideración dinámica: estimaciones finales.....	441
c) La sostenibilidad .....	443
i.- La sostenibilidad en los Planes de Vivienda .....	444
d) Protección como instrumento de mejora .....	447
3.- La dimensión prestacional .....	449
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>453</b>

## **TITULO I**

### **LA RESPONSABILIDAD DE LOS PODERES PÚBLICOS EN MATERIA DE VIVIENDA. LA HABITACIÓN COMO OBJETO DE ACTIVIDAD PÚBLICA.**

#### **1.- El problema de la vivienda.**

El problema del acceso a la vivienda es considerado tradicionalmente como un problema de interés público pero la solución no parece que se haya alcanzado de forma satisfactoria en ningún lugar, y menos en España.

En la actualidad se manifiesta una evidente insatisfacción con la situación por:

- a) La crisis del modelo tradicional de intervención en materia de vivienda fundamentalmente orientado hacia el fomento para la adquisición de un inmueble residencial en propiedad.
- b) Su especialidad y, en cierto sentido, autonomía de la política urbanística, a pesar de su conexión objetiva y finalista.
- c) La consideración emergente del derecho a la vivienda como un derecho subjetivo.
- d) La interferencia en la realización del derecho del aspecto patrimonial sobre cualquier otro, incluso, la propia efectividad del derecho a la vivienda, como se demuestra en el problema de los desahucios.

Se está conformando, alrededor de este tema una verdadera urgencia social que ha evidenciado su importancia con el protagonismo

alcanzado dentro de los recientes movimientos sociales que reclaman una revisión del sistema en su conjunto, las plataformas relacionadas con los desahucios o las reivindicaciones relativas al acceso a la vivienda.

## **2.- La consagración del derecho a la vivienda como derecho constitucional-**

Se trata de una cuestión de relevancia constitucional ya que el artículo 47 de la CE reconoce el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y contiene un mandato dirigido a los poderes públicos para que promuevan las condiciones necesarias y establezcan las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho.

La especialidad de este derecho, junto con el carácter prestacional de su satisfacción llevó a incluirlo en el Capítulo Tercero del Título Primero de la CE dedicado a los Principios Rectores de la Política Social y Económica, circunstancia que configura el derecho a disfrutar de una vivienda con características singulares, propias de un derecho de carácter social<sup>1</sup>.

La CE, en su artículo 1, dice que España se constituye en un Estado Social y Democrático de Derecho, y entre los valores superiores de su ordenamiento jurídico propugna la igualdad. Es decir que frente a las ideas liberales clásicas, nuestra Constitución no se conforma con una intervención estatal limitada, sino que predica una actividad positiva

---

<sup>1</sup> Sobre la obligación de los poderes públicos de realizar prestaciones ver Miguel CARBONELL, “Eficacia de la Constitución y derechos sociales: esbozo de algunos problemas”, Estudios Constitucionales año 6 núm. 2 2008, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, página 59 “todo lo anterior no obsta para reconocer que los derechos sociales (social rights), tienen un indudable componente prestacional, pues suponen la necesidad de que el estado lleve a cabo un despliegue importante de actuaciones, muchas de ellas de carácter administrativo, para hacer efectivos los mandamientos relacionados con esos derechos”.



para la consecución real de los derechos sociales, por lo que los principios rectores, entre los que se incluye el derecho a una vivienda, contiene verdaderos mandatos de actuación para los poderes públicos, determinando nuevas perspectivas en la consideración del derecho a una vivienda, y su eficacia. La propia Constitución aunque lo incluye en el Capítulo dedicado a los principios rectores, lo cataloga como un verdadero derecho, lo que sin duda ha de tener consecuencias en la especial configuración de su eficacia.

La propia Constitución parece haber racionalizado la eficacia de este Derecho al señalar, en su artículo 53.3

*“1. Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161, 1, a).*

*2. Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30.*

*3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.”*

De esta forma se abría la posibilidad de su configuración como un derecho de “perfil programático” y por ello dependiente –casi exclusivamente- de la discrecionalidad del legislador.

Ahora bien, sin perjuicio de lo que se dirá más adelante, y el carácter directivo de este derecho, no puede negarse que incluso con la lectura más estricta del precepto implica un mandato constitucional cuyos destinatarios son los “poderes públicos<sup>2</sup>”, que no pueden desconocer, la cuestión sobre la responsabilidad pública vinculada a la realización de este bien constitucional obliga a “activar” la posición de los poderes públicos, más allá del formal cumplimiento de contar, por las instancias competentes, con una política de fomento de adquisición de vivienda.

Es cierto que la “conversión” de este derecho social en políticas públicas es imprescindible, precisamente por su carácter prestacional (si hay que hacer algo, lo tendrá que hacer alguien). Y ello obliga a identificar las instancias a las que corresponde de manera más directa satisfacer este Derecho. Y dado que la CE establece un Estado compuesto que obliga a precisar las competencias de las Administraciones Territoriales presentes.

No obstante, la asignación, en el propio artículo 47 CE, de la tarea de crear condiciones para el ejercicio de este Derecho a los poderes públicos, permite entender que el Estado en sentido global es el destinatario del mandato constitucional, sin perjuicio, de la distribución de responsabilidades que dentro de la arquitectura constitucional territorial corresponda al Estado en sentido estricto, y el

---

<sup>2</sup> Véase Luciano PAREJO ALFONSO, en Prólogo al Libro “Derecho a la Vivienda y Burbuja Inmobiliaria: de la propiedad al alquiler y la rehabilitación”, Julio TEJEDOR BIELSA, La Ley Grupo WOLTERS KLUWER. TEMAS, Madrid 2012, páginas 24 y 25 “por lo mismo la vivienda es una responsabilidad del conjunto de los poderes públicos y, en términos del art. 106.2 CE, un servicio público funcional estructural que, por estar dirigido a la satisfacción de una necesidad social básica no es susceptible de ser provista sin más por el mercado a precio razonable en todos los casos, encuentra cobertura, como bien razona el autor, en la noción comunitario europea de los servicios económicos de interés general y carácter económico permisiva de modulaciones y, en su caso, restricciones y hasta excepciones a la libre competencia. Lo que permite concluir que lo que otorga la norma fundamental es un derecho jurídico-público, parte del estatuto del ciudadano, a tal servicio público”.

resto de Administraciones Territoriales, esto es, las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales. Sin embargo, esta vocación indeterminada a los poderes públicos permite construir una responsabilidad colectiva del sistema en su conjunto [lo que explicaría la atribución de funciones a los Ayuntamientos en el artículo 28 LRBRL].

#### **a) La obligatoriedad de intervenir de los poderes públicos.**

Pero empecemos por afirmar que la intervención de los poderes públicos en materia de vivienda viene obligada, respaldada y legitimada por el propio artículo 47 de la CE<sup>3</sup>.

El problema consiste en determinar si los poderes públicos han extraído las consecuencias correctas respecto al sentido del artículo y a las posibilidades de actuación que del mismo pueden extraerse. Porque en realidad el desarrollo dado a este precepto ha sido, por lo general, bastante continuista respecto de las políticas de vivienda preconstitucionales. Es cierto que tales políticas de vivienda y urbanismo sirvieron de inspiración para la regulación constitucional. Pero ello no quiere decir que el contenido y ámbito de la norma pueda y deba ser reinterpretado en el contexto del marco valorativo que introdujo la Constitución considerando nuevas circunstancias y demandas de la sociedad.

---

<sup>3</sup> Véase en este sentido, Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, “Administración pública y vivienda”, Editorial Montecorvo, SA, Madrid 2000, página 35 “por tanto, el primer apartado del artículo 47 CE se configura como una norma que posibilita (y ordena) la intervención de las distintas Administraciones Públicas en el ámbito de la vivienda, constituyendo, pues, un verdadero título de intervención de los poderes públicos”.

En esta línea véase José Luis VILLAR EZCURRA, “Derecho Administrativo Especial, Administración pública y actividad de los particulares”, Civitas, Madrid 1999, páginas 28 y 29.

Puede llegar, en otro caso, a producirse una ruptura constitucional debido a que los movimientos sociales y circunstancias<sup>4</sup> que, paradójicamente, reclaman la exigencia de la aplicación directa del artículo 47 CE, preconicen una normativa que configure este derecho constitucional con la eficacia propia de un derecho subjetivo.

Por ello, esta investigación pretende un acercamiento hacia nuevos caminos que consigan que el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada de respuesta a las necesidades sociales actuales.

No se trata de efectuar una formulación alternativa del artículo 47 CE, sino de una verdadera revisión sobre su contenido, buscando una interpretación que reformule los criterios de aplicación.

## **b) El sistema Estado – Comunidades Autónomas como eje para el desarrollo de la política de vivienda.**

Cabría que señalar la sospechosa trastienda patrimonial del sistema de reparto de competencias en materia de vivienda.

---

<sup>4</sup> Ver artículo de “El País. Cataluña”, de opinión de 28 de marzo de 2013 Mercè Ibarz, “...La Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) podría adoptar el canto, y su procedencia: los niños dicen las verdades. Y salmearlo al Gobierno Rajoy que, en su gestión del miedo, no ha dudado en acusar a Ada Colau y a la plataforma poco menos que de terroristas. El escrache, palabra argentina que designa el escarnio público e individualizado de dirigentes políticos y sociales, tiene su parte de violencia moral, en efecto...”.

Ver también “El Mundo” de 7 de abril de 2013, Fernando Lázaro, página 4, “Mas de una veintena de escraches al PP. El acoso a los parlamentarios se extiende de Cataluña a Madrid, Asturias y Galicia”. Y Marcos Sueiro, en relación con el escrache practicado a un diputado orensano dice “el propio portavoz de la Plataforma Stop Desahucios, Roberto Pereiro, en declaraciones a El Mundo, agradeció el talante del diputado, para luego añadir que “se acobardan y a la hora de la verdad no van a votar a favor de la iniciativa popular”. Para los concentrados se trata de una cuestión de justicia”.

Los escraches que están proliferando en un buen número de ciudades de todo el territorio nacional, pueden rozar el delito de coacción o acoso previsto en el artículo 498 del CP.

El Plan 2013-2016 aprobado por el Consejo de Ministros de 5 de abril de 2013, otorga preferencia para acceder al programa de ayudas al arrendamiento a las personas afectadas por los desahucios.

Y ello porque la competencia del Estado se fundamenta en el impacto de la política de vivienda en la económica –para nada se hace referencia a la dignidad de la persona- y por el poder de gasto, que difícilmente puede ser rechazable por las Comunidades Autónomas para articular la adquisición y/o construcción de viviendas.

Sin embargo, la propia Constitución, no se limita a constituir España en un Estado Social y Democrático de Derecho (artículo 1), sino que además de propugnar como valor superior la igualdad, en su artículo 9 establece que corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Al examinar la distribución competencial en esta materia, se podrá observar que estas sospechas tienen incluso su reflejo en la Doctrina Constitucional.

Es referencia obligada la distribución de competencias que realiza la CE, los respectivos Estatutos de Autonomía y las Leyes.

El tema ha sido objeto de una importante controversia constitucional<sup>5</sup>, en cuya solución sigue siendo determinante la STC 152/1988, de 20 de

---

<sup>5</sup> Véase Miguel SÁNCHEZ MORÓN, “Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas”, Tecnos, Madrid 1990, páginas 40 a 66, página 147.

Y muy interesante, Martín BASSOLS COMA, “Artículo 47. Derecho a la vivienda”, en “Comentarios a la Constitución Española de 1978”, (Dir: Óscar ALZAGA VILLAMIL), Tomo IV, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid 1996, página 330 y concordantes.

Véase también José MUÑOZ CASTILLO, “El Derecho a una Vivienda Digna y Adecuada”, Colex 2000, página 92 a 98, y del mismo autor “Constitución y Vivienda”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2003, página 26, 27, 28 y 43.

Así mismo, véase Miguel BELTRÁN DE FELIPE, “La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial”, Editorial Lex Nova, Valladolid 2000, página 26, donde analiza el modelo teórico: las Sentencias Constitucionales

julio, que ha detallado y concretado las competencias concretas que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas.

Como es sabido, la CE no hace reserva alguna en favor del Estado ni materia de vivienda ni de urbanismo. Sin embargo el artículo 148.1.3 CE, sí reconoce la posibilidad de las CCAA puedan asumir competencias en los siguientes términos:

*“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: ... 3º Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.”*

La dinámica del desarrollo del denominado Estado autonómico propició que desde el comienzo los Estatutos de Autonomía consideraran a la vivienda como competencia exclusiva autonómica.

Tal situación planteaba dudas sobre la posibilidad de que el Estado pudiera mantener la dirección de la política de vivienda, especialmente la vivienda protegida, como había venido haciendo dentro de los planes de vivienda.

A favor del mantenimiento de esta competencia en el Estado, pese a la inexistencia de reserva de competencia y la asunción por los Estatutos de la competencia en esta materia y de la de urbanismo, con carácter de exclusiva, residía en el carácter fundamentalmente subvencional o de fomento de los citados planes, ya que, tras el nacimiento de las Comunidades Autónomas, el Estado ha puesto en marcha Planes de

---

152/1988 y 59/1995 (competencias sustantivas, competencias de financiación y competencias de gestión), y en páginas 35 a 40, analiza la incidencia del spending power en esta materia, señalando que el TC quiere evitar que la competencia siga al gasto y que el spending power de una Administración anule o interfiera en la competencia de otras administraciones.

Puede verse también Sofía BORGIA SORROSAL, “El derecho constitucional a una vivienda digna. Régimen tributario y propuestas de reforma”, Colección Fiscalidad Dykinson, Madrid 2009, página 98 y 99.

Vivienda dirigidos a la financiación de actuaciones protegibles, evitando inmiscuirse en normativa sustantiva que corresponde al ámbito autonómico.

Pero a pesar de ello, el conflicto se suscita por la impugnación de varias Comunidades Autónomas del Plan Estatal de Vivienda en diferentes conflictos de competencia<sup>6</sup>, que serán resueltos por la referida Sentencia del Tribunal Constitucional reconociendo la competencia estatal para la aprobación de dicho Plan.

La base de dicha competencia estatal se estableció en la referida Sentencia en las materias 11 y 13, del artículo 149.1 CE que reserva al Estado las bases de la ordenación del crédito,) para intervenir en la elaboración de normativa básica de financiación y sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, por la incidencia del sector de la construcción en la economía española.

Sobre esta base la Sentencia establece que el Estado puede intervenir:

- En la definición misma de las actuaciones protegibles.
- En las fórmulas de financiación (créditos cualificados, subsidiación de préstamos y subvenciones).
- Nivel de protección que se intente alcanzar u ofrecer en cada caso.

---

<sup>6</sup> Así la Sentencia del Tribunal Constitucional 152/1988, de 20 de julio, que acumula los conflictos positivos de competencia 325/84, 327/84, 410/84 y 615/84, promovidos por el Gobierno Vasco, en relación con el Real Decreto 3280/1983, Orden del MOPU de 27-1-84, Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 27-1-84, Orden del MOPU de 7-3-84 y Orden del MOPU de 12-4-84, y conflicto positivo número 880/87, promovido por el Gobierno de la Nación contra el Gobierno Vasco.

- La aportación misma de recursos estatales que permiten realizar las correspondientes actuaciones, dado que se trata de medidas de carácter de política económica relativas al sector vivienda.

Concretamente, el Fundamento Jurídico 4º de la referida Sentencia, fundamenta esta atribución de competencias al Estado apoyándose en la política económica general relativa al sector de la vivienda y *“como expresión de ésta última, la regulación estatal de cada uno de estos cuatro aspectos no invade competencia autonómica alguna, pues se halla legitimada por lo dispuesto en el artículo 149.1.13 de la Constitución, así como, por lo que hace a la financiación privada de tales actuaciones, en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.11, puesto que se traduce en la disciplina de uno de los préstamos de regulación especial computables por las entidades financieras”*

Conforme a la Doctrina expuesta del Tribunal Constitucional, y con ello concuerda la Doctrina ya citada en la nota número 2, al Estado le corresponden competencias en normativa básica de financiación, en tanto que a las Comunidades Autónomas le corresponden competencias complementarias de gestión, y sustantivas para regular regímenes de viviendas con protección pública y para establecer medidas de financiación de carácter autonómico.

En definitiva, el esquema competencial en materia de vivienda se asimila al esquema “bases-desarrollo”, aunque con la matización de elementos que singularizan esta técnica, ya que su instrumentación se realiza a través de convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas, convenios entre el Estado y las entidades de crédito, y el seguimiento mediante conferencias multilaterales o bilaterales Estado-Comunidades Autónomas.



La intervención del Estado se ha materializado en los denominados Planes Estatales de Vivienda, que constituyen la normativa básica estatal en la materia, y de acuerdo con la distribución de competencias referida en materia de vivienda puede darse la siguiente gama de posibilidades:

- Aplicación del Plan Estatal mediante normativa autonómica complementaria de tramitación.
- Aplicación del Plan Estatal complementado con normativa autonómica de desarrollo (ayudas económicas) y de tramitación.
- Plan autonómico que inserta el Plan Estatal y establece su tramitación.
- Plan autonómico independiente del Plan Estatal.
- Medidas singulares autonómicas.

Llama la atención el peso de los fundamentos económico – patrimoniales en la definición de la competencia y la práctica total ausencia de otros fundamentos más relacionados con el contenido material de los derechos y bienes constitucionales afectados, el derecho a la vivienda o la protección de la dignidad de la persona, que sin embargo, si aparecerán en la STC 61/1997, de 20 de marzo, para justificar la intervención del Estado en materia de suelo, a través de la cláusula del artículo 149.1.1 CE.

Esta peculiaridad resulta sumamente significativa en relación con el problema de la interpretación del artículo 47 CE en dos direcciones:

- El predominio de las cuestiones patrimoniales y económicas en la configuración misma de la intervención en esta materia, en detrimento de una intervención basada en la garantía de la efectividad del derecho.
- La configuración de la intervención, por ello, hacia el funcionamiento del sector vivienda- construcción- urbanismo, con detrimento de la asunción de una responsabilidad directa en la preservación de este aspecto esencial de la dignidad de la persona

Pero la distribución competencial no quedaría completa sin hacer una breve referencia a las Administraciones Locales, que, como es lógico, tienen un papel de primer orden en la configuración de las políticas de ciudad, y en esta línea, la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, recoge las competencias de estas Administraciones en materia de promoción y gestión de vivienda, y la posibilidad de realización de actividades complementarias a las propias de otras Administraciones Públicas en esta materia<sup>7</sup>.

El protagonismo municipal en las políticas de ciudad es esencial para contribuir a satisfacer las necesidades y las aspiraciones de la comunidad vecinal. Por ello, la legislación de régimen local atribuye al municipio las competencias importantes en materia de vivienda citadas, que se completan con atribuciones específicas por parte del ordenamiento Estatal y Autonómicos, que convierten al municipio en una administración idónea para actuaciones de desarrollo urbano y de rehabilitación de centros y cascos históricos.

---

<sup>7</sup> Véase artículo 25.d) y 28 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local.

La posibilidad de desarrollar planes municipales de vivienda o de rehabilitación, la expedición de cédulas de habitabilidad, la competencia en materia de ruina, y la colaboración en los procedimientos de adjudicación de viviendas de promoción pública, muestran algunas de las importantes intervenciones municipales a tenor de la normativa estatal y/o autonómica.

La cercanía a los vecinos y al territorio, propicia una actuación imprescindible en nuevas perspectivas en esta materia.

### **c) El contenido material del derecho**

De todas formas el modelo constitucional se materializa en la mera elaboración de la normativa pertinente para hacer efectivo el derecho al disfrute de una vivienda, interpretación a la coadyuva, y no en pequeña medida, el propio contenido del artículo 47 CE, al vincular la realización de este derecho a la regulación del uso del suelo.

De esta forma los poderes públicos, según su marco competencial, están legitimados y obligados a desarrollar una actividad normativa en materia de vivienda. La responsabilidad del Estado es de primera línea puesto que le corresponde regular la financiación de carácter básico.

Sin embargo el reconocimiento de un **derecho constitucional** a una **vivienda digna y adecuada**, reclama una efectividad real en los términos exigidos en el Estado Social y Democrático de Derecho, en los términos previstos en el artículo 9.2 CE.

*“2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la*

*participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.”*

La extensión de este precepto al derecho a una vivienda, calificado como “principios rectores de la política social y económica “se justifica:

- Por el hecho de que la Constitución consagra a éste como verdadero derecho, a diferencia de otros apartados en que se limita a diseñar una política social.
- Por el carácter instrumental de este derecho para la realización de otros derechos, principios y valores constitucionales, más directamente protegidos, en los términos que se desarrollarán más adelante.

Pero, además, los poderes públicos también están obligados a promover las condiciones necesarias para hacer efectivo el citado derecho. De ahí que la normativa que directamente emana de los poderes públicos con la referida finalidad constituye un conjunto de normas, Estatales y Autonómicas que conforman una legislación especial que tiene la finalidad de hacer efectivo el derecho a una vivienda.

En este sentido, conviene recordar que el artículo 53.3 CE dice que los Principios reconocidos en el Capítulo Tercero de la Carta Magna, esto es, el artículo 47 CE, informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.

*“3. El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la*

*actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen.”*

Por tanto, normativa y medidas de carácter económico y de carácter social que tengan incidencia o puedan tenerla en la creación de las condiciones para hacer realidad el disfrute a una vivienda, serán obligatorias para los poderes públicos competentes.

De ahí que podamos distinguir entre unas actuaciones normativas que directamente vienen establecidas para hacer efectivo el derecho a una vivienda, y la consideración de este derecho en la regulación de otras materias tanto económicas como sociales que contribuyen a conformar y facilitar el disfrute a una vivienda.

La responsabilidad de los poderes públicos en la materia en consecuencia alcanza a la efectividad del derecho en sí, y por ello desborda el marco tradicional de intervención basado en los Planes de vivienda. Es cierto que su contenido prestacional y su incidencia en la economía en su conjunto plantea la cuestión de los límites de esa intervención pública y, con ello, el alcance de un posible contenido mínimo de este derecho<sup>8</sup>. Estas incógnitas deben de reconducirse a un espectro de certeza considerando las posibilidades de los poderes públicos, y, en esta materia, son de especial significación las

---

<sup>8</sup> Ver Miguel CARBONELL, “Eficacia de la constitución y derechos sociales: esbozo de algunos problemas”, Estudios Constitucionales, Año 6 núm. 2, Centro de Estudios Constitucionales de Chile, 2008, página 68 “en relación al contenido mínimo, es importante señalar que se trata de un concepto aplicable no solamente a los derechos sino también a sectores de la población; concretamente, se puede aplicar para identificar al mínimo de personas a las que el Estado debe proteger en caso de crisis económica. Es decir, el contenido mínimo en relación a grupos obliga al Estado a identificar a las personas en situación de vulnerabilidad para asegurarles el disfrute de sus derechos sociales; por ejemplo, en materia de derecho a la vivienda, se considera como grupo vulnerable a los ancianos sin recursos y a las personas con discapacidad; en relación a ellos el Estado debe suministrar una protección especial....” Página 69 “... Tendríamos que señalar las siguientes obligaciones a cargo de los poderes públicos ..... J) – asegurar niveles mínimos de satisfacción de los derechos, los cuales deben ser mantenidos incluso en periodos de crisis o de ajustes estructurales”.

económicas, así como las circunstancias sociales sobre las que se proyectan las actuaciones normativas<sup>9</sup>.

También se pone de relieve la incidencia de lo que ha venido en denominarse por la Doctrina la “irreversibilidad de las conquistas sociales”<sup>10</sup>, que puede colisionar con la necesaria discrecionalidad de la normativa reglamentaria que conforma los Planes de Vivienda.

Toda esta problemática que se señala conformará el contenido y límites de la responsabilidad del Estado y resto de poderes públicos en materia de vivienda. De un lado, la obligatoriedad de realizar actuaciones normativas para facilitar el acceso al disfrute de una vivienda debe contener siempre un mínimo, ya que la Constitución no permite la inexistencia, esto es, en otras palabras, la inactividad de los

---

<sup>9</sup> Ver Juan Manuel HERREROS LÓPEZ, “La justiciabilidad de los derechos sociales”, LEX SOCIAL, Revista de los Derechos Sociales núm. 1/2011, Julio-Diciembre 2011 página 86, “respecto a cual debe ser el contenido esencial o mínimo de los derechos sociales, creemos que hay que adoptar una postura avanzada al tiempo que moderada. Ni podemos pedir lo imposible a la Constitución ni tampoco renunciar a fijar contenidos mínimos realistas que satisfagan razonablemente las necesidades. En todo caso, definir el contenido mínimo o constitucional es concretar el fin u objeto del derecho y los medios para lograr dicho fin. Corresponde al legislador, en tanto que órgano de representación popular, fijar el contenido mínimo de los derechos sociales, y al ejecutivo su desarrollo por vía reglamentaria. El contenido que no es exigible para el legislador (por no ser prioritario) cabe denominarlo contenido adicional” en página 88 comenta que el principio de irreversibilidad de las conquistas sociales (según el cual la inclusión por el legislador de determinadas prestaciones en el contenido de un derecho impediría su supresión por el legislador futuro), solo vale cuando lo que está en juego es el contenido mínimo o constitucional del derecho, no su contenido adicional”

<sup>10</sup> ver Segundo MENÉNDEZ PÉREZ, “El Derecho Constitucional a la Vivienda. Su desarrollo legislativo. El régimen de viviendas de protección oficial” en Vivienda “Cuadernos de Derecho Judicial”, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1992, pág. 26 “Es obligado, no obstante, recordar... que la Teoría de la Irreversibilidad de las Conquistas Sociales, inicialmente formulada por HESSE en Alemania, ha sido objeto de numerosas objeciones. Así se dice que su validez es predicable solo en las épocas de desarrollo económico, pero no en momentos de crisis. Ante ello se matiza entonces que la garantía constitucional en que consiste la irreversibilidad opera en todo caso respecto de lo que constituya el núcleo esencial de las regulaciones sociales ya configuradas, y no respecto de aquello que constituya el componente suplementario de éstas, que quedaría disponible para el legislador ordinario. Para PAREJO ALFONSO, en su obra... (Estado Social y Administración Pública. Cívitas, Madrid 1983), solo sería inconstitucional cualquier política legislativa que tuviera por objeto global la reducción o la supresión por sí misma de los derechos de contenido social ya reconocidos por el ordenamiento, pero no una transformación de éste que, respetando los principios constitucionales, implique una reconfiguración de los derechos sociales a partir de una política socioeconómica distinta

poderes públicos en esta materia<sup>11</sup>. De otro, el grado de intervención normativa habrá de tener presente la situación socioeconómica que, por naturaleza, es cambiante, lo que obligará a tener en cuenta horizontes temporales.

Y esta normativa de carácter finalista, como se ha dicho, no puede perder de vista, conforme al precepto constitucional que para que el derecho de disfrute pueda ser una realidad es absolutamente necesario la utilización de suelo, que deberá ser regulado de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, participando la Comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los poderes públicos, y que no es suficiente una vivienda cualquiera, sino que debe reunir las características de digna y adecuada, circunstancia

---

11 Véase Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ, “Administración Pública y Vivienda”, Editorial Montecorvo, SA, Madrid 2000. página 53 a 62. En página 54 dice “aplicando esta Doctrina al artículo 47 CE, podemos afirmar que los poderes públicos están obligados a llevar a cabo políticas activas para conseguir que todos los españoles puedan disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y que estas políticas han de tener un contenido mínimo, pues de otra manera quedaría desvirtuado el carácter social que debe identificar las actuaciones de los poderes públicos. Sin embargo, resulta extremadamente difícil definir el alcance que, en cada caso, debe tener el contenido mínimo predicable de cada una de las prestaciones sociales básicas que caracterizan al estado social”.

Véase también Segundo MENÉNDEZ PÉREZ, “Cuadernos de Derecho Judicial. Vivienda”, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1992, páginas 26,27,28 y 29, y afirma que “...el artículo 47 está imponiendo a los poderes públicos, al menos, el deber de promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para hacer efectivo tal derecho; por ello, dada la mas que deficiente situación del derecho en nuestra sociedad actual (a la vivienda), cualquier decisión que suponga objetivamente un retroceso en el camino hacia su efectividad, ya lo sea por empeorar las condiciones, ya las normas, que además no venga necesariamente impuesta, y así se acredite, por la atención de otro u otros deberes constitucionales de valor no inferior, supondrá un real y cierto incumplimiento de lo mandado en dicho precepto, que habrá de reputarse, por ende, inconstitucional”.

Y también en esta línea Ricardo GARCÍA MACHO, “Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda”, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1982, página 204 dice que “dentro del Capítulo Tercero, Título I, de la Constitución, destaca, por los términos categóricos en que está recogido, el derecho a una vivienda, si bien la delimitación de cada uno de los derechos de ese Capítulo se plantea en los mismos términos en el artículo 53.3. No puede ser exigido individualizadamente como derecho público subjetivo, sino que corresponde su desarrollo a los poderes públicos y especialmente al Gobierno. Ahora bien, no es posible dejar de lado que se trata de un derecho de prestación existencial cuyo disfrute garantiza la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad además de otros derechos como la intimidad personal o la inviolabilidad de domicilio. Es desde estos presupuestos como, a mi parecer, hay que situar el derecho a una vivienda, teniendo en cuenta, en todo caso, el artículo 53.3 que exige un hacer de los poderes públicos y que cabe la posibilidad de su alegación ante el Tribunal Constitucional”.

que obliga a los poderes públicos a establecer la normativa de Ordenación de la Edificación, Habitabilidad y Calidad adecuadas. Y aquí el Estado, y resto de los poderes públicos, tienen que desarrollar también actuaciones de especial significación.

Por todo ello, conviene examinar la existencia del derecho a una vivienda con el carácter de Derecho Constitucional, así como las singularidades derivadas de su configuración en la Carta Magna.

Y parece oportuno recordar aquí que la Conferencia Europea de la Vivienda cree necesario el reconocimiento del derecho a una vivienda para todos los habitantes de Europa, y su aplicación promoviendo programas y medidas que lo hagan posible, con el respeto y la participación de los habitantes, y un impulso continuado de los Gobiernos de los Estados Miembros, y del resto de Administraciones con competencias en vivienda, mediante planes y acciones que permitan a la población el acceso a la vivienda<sup>12</sup>.

En esta línea la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a los que aludimos con anterioridad, recogen el derecho a la vivienda, cuya caracterización como derecho social recibe un impulso importante en la Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, HABITAT II, que tuvo lugar en Turquía en 1996.

En el ámbito europeo a la vivienda es parte esencial de la lucha contra la exclusión social o, mejor dicho, a favor de la cohesión social, como se desprende de la Resolución del Consejo y de los ministros de

---

<sup>12</sup> Conclusiones Conferencia Europea de la Vivienda, CECODHAS, Valencia 1997, página 7 Conclusiones.



asuntos sociales de la Comunidad de 29 de septiembre de 1989 y del propio Consejo en su Reunión de 24 de junio de 1992<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> El Consejo subraya “el derecho fundamental de la persona a recursos y prestaciones suficientes para vivir conforme a la dignidad humana”, y el Parlamento Europeo en Resolución de 13 de julio de 1993 afirma que debe garantizarse a todo ciudadano un habitat de calidad.

## **CAPITULO I**

### **EL DERECHO A LA VIVIENDA: EXISTENCIA DE UN DERECHO CONSTITUCIONAL.**

La historia ofrece, con variedad, cómo en todas las culturas el hombre ha cubierto, junto con el alimento y el vestido, una necesidad vital: su propia habitación. La evolución del concepto mismo de persona y de desarrollo familiar, y el progreso en la organización social y colectiva, ha propiciado que haya irrumpido en el ordenamiento jurídico la idea de vivienda como “hábitat” característico del ser humano, y se han establecido normas y medidas para su satisfacción, llegando a configurarse el disfrute del hábitat humano, es decir, de la vivienda, como un derecho de carácter social. Será muy interesante conocer las características de este derecho, su contenido, su alcance actual y su problemática, y cómo el derecho a una vivienda digna y adecuada se considera un Derecho Constitucional que reúne peculiaridades en cuanto a su eficacia.

Por primera vez, en el Ordenamiento Jurídico Español, el derecho a la vivienda es reconocido con rango constitucional por nuestra Carta Magna de 1978, circunstancia que requiere un detenido y pormenorizado análisis.

## **1.- Elementos de formación e interpretación.**

En el Art. 47 la Constitución Española de 1978 consagra y cataloga el derecho a una vivienda digna y adecuada como un Derecho Constitucional de los españoles.

Existen antecedentes de la consideración del problema de la vivienda al máximo nivel en las denominadas Leyes Fundamentales aprobadas durante el régimen político anterior a la Constitución de 1978, Concretamente, en el Art. 31 del Fuero de los Españoles se indicaba “El Estado facilitará a todos los españoles el acceso... al hogar familiar...”. Por su parte la Declaración XII.2 del Fuero del Trabajo también de forma explícita proclamaba: “el Estado asume la tarea de multiplicar y hacer asequibles a todos los españoles las formas de propiedad ligadas vitalmente a la persona humana: el hogar familiar”.

Es preciso observar que el derecho a la vivienda quedaba regulado como una obligación fundamental para el Estado que ha de poner en marcha las “tareas” necesarias para hacer asequibles a “todos los españoles” el hogar familiar, precedente de lo que hoy denominamos vivienda digna y adecuada, pero sin llegar a consagrar esa prestación como derecho y, por tanto, su incumplimiento dará lugar a responsabilidad política, pero no a la exigencia de una prestación bien sea directa o por sustitución.

Esta regulación es plenamente congruente con el modo de intervención del Estado en materia de vivienda de protección oficial, que se mantiene en el periodo constitucional, aunque en el ámbito autonómico, como veremos, se han iniciado

aproximaciones normativas hacia la consideración de esta prestación como derecho subjetivo.

Son evidentes las diferencias entre dichas declaraciones y la prevista en el artículo 47 CE:

- Por un lado, no se reconoce un auténtico derecho subjetivo, sino que se establece una obligación constitucional dirigida a los poderes públicos. No existe por tanto el problema de su exigibilidad de este derecho por parte de los ciudadanos respecto del Estado, de forma individualizada, quedando confiada su cumplimiento y efectividad en el nivel de las “responsabilidades políticas”.
- Por otro lado, la propia definición del ámbito objetivo evidencia un sesgo ideológico<sup>14</sup> que reductor en el plano objetivo y subjetivo del derecho:
  - En el plano objetivo, porque el objeto de la garantía perseguida por la obligación pública establecida es el “hogar familiar”<sup>15</sup>, es decir, no cualquier vivienda, sino aquella en la que se produce una determinada convivencia, más característica si consideramos las estrictas consideraciones sociales vigentes en el período preconstitucional.
  - El carácter familiar convierte a los principales destinatarios de esta política a las personas que poseen o están en disposición de crear una familia, lo que reduce,

---

<sup>14</sup> Más vinculado a la política de protección de la familia que al reconocimiento de un derecho constitucional relacionado con la dignidad de la persona. Ello en todo caso era consistente con la configuración “orgánica” del sistema de gobierno que establecía la representación familiar como uno de los pilares y cauces de participación en el mismo.

<sup>15</sup> El hogar familiar configura un determinado tipo de vivienda que va a tener reflejo en la política desarrollada durante este período de tiempo y que en cierta medida, ha seguido estando presente en buena parte del período ya propiamente constitucional.

al menos en el plano “constitucional” el ámbito subjetivo protegido por esta política.

Estas referencias constituyen antecedentes claros de la política de vivienda estatal, sirvieron para incorporar este problema a la regulación constitucional, especialmente en el segundo inciso del artículo.

La principal diferencia y avance respecto a esa regulación es la configuración del derecho a la vivienda como un derecho subjetivo reconocido a “todos los españoles”, estableciéndose una clara relación entre esta fórmula con los denominados derechos de ciudadanía<sup>16</sup>. Sin embargo, su consagración dentro de los Principios rectores de la política social y económica, así como como el propio desarrollo constitucional, refuerzan el aspecto medial del problema concentrándose su satisfacción en políticas públicas dirigidas a la satisfacción de este derecho especialmente relacionada con el uso del suelo.

Esta regulación y su consiguiente interpretación es de todo punto lógica, ya que se corresponde con el estado de la cuestión existente en el momento de elaborar la Constitución.

Se considera la Ley de 12 de junio de 1911, sobre habitaciones higiénicas y baratas, el punto de partida de la legislación sectorial

---

<sup>16</sup> En relación con el concepto de los derechos de ciudadanía puede verse María José AÑÓN ROIG “Ciudadanía social: La lucha por los derechos sociales” Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho. núm. 6-2002, I.S.S.N.: 1138-9877, Universitat de València: “...el concepto de ciudadanía fue transformó su contenido al ir insertándose en las formas de articulación de los estados de bienestar y del reconocimiento de derechos sociales. En este contexto la noción de ciudadanía tendría la clave, mejor que ningún otro concepto, para comprender la dinámica de una democracia moderna”

de la vivienda<sup>17</sup> protegida, precursora de posteriores actuaciones y técnicas urbanísticas aunque concentrada en el fomento y de prestación directa de vivienda<sup>18</sup>.

Su inspiración inicial higienista y de protección social se han proyectado sobre la construcción de este derecho centrado en la salubridad, higiene y habitabilidad, el entorno dotacional, los accesos y servicios urbanísticos, y las características de carencia de vivienda, de renta y familiares de los destinatarios.

---

<sup>17</sup> Ley de 12 de junio de 1911, sobre habitaciones higiénicas y baratas, Decreto-Ley de 29 de julio de 1925, de Casas Económicas, Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927, de viviendas para Funcionarios del Estado y sus Organismos Autónomos, Ley Salmón de 25 de junio de 1935, Ley de 19 de abril de 1939 de viviendas protegidas, Ley de 25 de noviembre de 1944 de viviendas bonificables, Decreto Ley de 14 de mayo de 1954 que crea la categoría de vivienda de tipo social, Ley de 15 de julio de 1954 de viviendas de renta limitada, Ley de 23 de diciembre de 1961 que dispone la elaboración del Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial, aprobado por Decreto 2131/1963, de 24 de julio, con las modificaciones introducidas por el Decreto 3964/1964, de 3 de diciembre (rectificado), en lo que se refiere a la adaptación a la Legislación de Viviendas de Protección Oficial a las Disposiciones de la Ley 41/1964, de 11 de junio, Reforma del Sistema Tributario, reglamentado por Decreto 2114/1968 de 24 de julio, Real Decreto Ley 12/1976, de 30 de julio, sobre inversión en vivienda (viviendas sociales), Real Decreto Ley 31/1978 de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, desarrollado por el Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, manteniéndose en vigor el Texto Refundido aprobado por Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, y el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968, en todo aquello que no se oponga al mismo. Posteriormente, y a tenor del esquema competencial establecido por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, los Planes Estatales de Vivienda, los Planes Autonómicos de Vivienda, Leyes y Normativa Autonómica sobre Vivienda.

Al amparo de la Ley de Viviendas Protegidas de 19 de abril de 1939 se crea la primera organización administrativa específica en materia de vivienda, el INV, que más tarde se adscribe al Ministerio de la Vivienda creado por Ley de 25 de julio de 1957.

<sup>18</sup> Véase Mariano BAENA DEL ALCAZAR, “Las viviendas de protección oficial en el ordenamiento español”, Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones, Madrid 1968; David HERRERO LOZANO y José CAPA HERRÁN, “La protección oficial en la construcción de viviendas”, Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones, Madrid 1969; David HERRERO LOZANO, Carlos ANDRÉS SOLER y Juan PICON ALONSO, “Derecho Administrativo de la vivienda”, en “Curso Especial de Régimen de la Vivienda y la Propiedad Urbana en España”, CEU, Madrid 1972; Fernando HIPÓLITO LANCHA y Luis RODRIGUEZ LANDROVE, “Legislación de viviendas de protección oficial, General-Autonómica-Comunitaria”, TRIVIUM SA, Madrid 1996; Ministerio de la Vivienda, “La vivienda social”. Secretaría General Técnica. Servicio Central de Publicaciones. Alcobendas (Madrid. EPES 1997); José MUÑOZ CASTILLO, “Viviendas de protección oficial. El procedimiento administrativo”, Generalidad Valenciana, Valencia 1996; José Luis VILLAR EZCURRA, “La protección pública a la vivienda”, MONTECORVO, Madrid 1981; José Luis VILLAR EZCURRA, “Régimen Jurídico de Protección a la Vivienda”, EDICIONES G.MANZANARES, Madrid 1980; Joaquín VESTEIRO PÉREZ, “El reglamento de viviendas de protección oficial a la luz de las disposiciones civiles e hipotecarias”, Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones, Madrid 1970; Antonio VALLEJO ACEBEDO, “Curso sobre viviendas de protección oficial. Antecedentes, Concepto, Evolución e interpretación histórica de las viviendas de protección oficial”, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Servicio de Publicaciones, Madrid 1983.

Ahora bien, este enfoque debe considerarse superado por una configuración diferente, orientada a su configuración como derecho subjetivo, que puede ya apuntarse en la Declaración Universal de Derechos Humanos (Art. 25.1) <sup>19</sup> que dice:

**“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado** que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, **la vivienda**, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”

En análogo sentido, señala el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>20</sup> en su artículo 11.1 que dice:

. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

Debe resaltarse la clara vinculación que en estos textos se establece entre el reconocimiento de este derecho y dignidad de la persona humana<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General 217 A (iii) del 10 de diciembre de 1948, cuyo Art. 25.1 dice

<sup>20</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por Resolución 2200A (XXI) de la Asamblea General de 1612/1966, ratificado por España el 27 de abril de 1977.

En la actualidad, en el seno de la Unión Europea, se establece un matizado reconocimiento del derecho a la vivienda en la carta Europea de Derechos Humanos, en cuyo artículo 34.3, señala:

“Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”<sup>22</sup>. Así pues, la dignidad de la persona se constituye en la base del nacimiento y consideración del derecho a la vivienda y de su configuración constitucional<sup>23</sup>, convirtiéndose

---

<sup>21</sup> Más decididos son los textos internacionales recientes, así en la revisión de la Carta Social Europea de 1996 (firmada por España con fecha 23 de octubre de 2000, pero que no ha sido ratificada aún; sin embargo, si está ratificada la versión de 1961, en la que no aparece esta disposición) se ha incorporado un artículo 31 en el que se dice expresamente: “Toda persona tiene derecho a una vivienda” El alcance de las obligaciones contraídas por las partes por virtud de esta carta es de acuerdo con la parte II, la siguiente:

“Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, las Partes se comprometen a adoptar medidas destinadas:

1 a favorecer el acceso a la vivienda de un nivel suficiente;

2 a prevenir y paliar la situación de carencia de hogar con vistas a eliminar progresivamente dicha situación;

3 a hacer asequible el precio de las viviendas a las personas que no dispongan de recursos suficientes.”

<sup>22</sup> También en el largo y complejo proceso de formación de la Unión Europea, y a pesar de que la vivienda se considera incluida esencialmente en la competencia propia de cada Estado, con aplicación del principio de subsidiariedad, se observan avances significativos en orden a prestar una mayor atención al derecho a la vivienda, por considerarla factor de cohesión en la construcción europea y determinante en la lucha contra la exclusión social cuyo acceso se considera fundamental para permitir una vida digna.

Ver Conferencia Europea de la Vivienda, CECODHAS, Valencia 1997. Fernando ÚBEDA RIVES, Presidente de CECODHAS, en pág. 5: ...”nos hemos reunido en Valencia, celebrando la primera Conferencia Europea de la Vivienda, más de 300 expertos pertenecientes a 16 países europeos. Hemos visto que conviene avanzar en la consolidación del reconocimiento del derecho a una vivienda digna para todos los habitantes y la necesidad de promover programas y medidas que lo hagan posible”. Y en conclusiones, pág. 7: “creemos que conjuntamente con el empleo, la educación y la salud, la vivienda es una de las condiciones fundamentales que deben atenderse para permitir una vida digna”.

<sup>23</sup> En definitiva, la dignidad humana bien se apoye en la concepción judeocristiana (Génesis, 26-27: Dios creó al hombre y a la mujer a su imagen y semejanza), o bien en las cualidades del hombre exclusivamente, y de acuerdo con todo lo antes referido, es la fuente de los derechos que el Ordenamiento Jurídico debe proteger para permitir una vida digna (Véase Sofia BORGIA SORROSAL, “El Derecho Constitucional a una Vivienda digna”, Régimen Tributario y propuestas de Reforma”, colección Fiscalidad, DIKINSON, Madrid 2009, pág. 54 y siguientes. Puede verse también DESIMONI, L.M., “El derecho a la dignidad humana”, ediciones Desalma, Buenos Aires, 1999”).



en el centro a partir del cual han de considerarse los derechos económicos, sociales y culturales, tanto como los derechos civiles y políticos<sup>24</sup>. Y entre los derechos sociales el derecho a la vivienda ocupa un lugar preeminente por cubrir una necesidad básica y vital para el hombre, que actúa de presupuesto para el goce de derechos de igualdad y de libertad.

Esta relación con la dignidad es más evidente si se contempla la conexión entre vivienda y domicilio como lugar de prestación y realización de otros derechos (algunos fundamentales)<sup>25</sup>

En esta línea se manifiestan recientes aportaciones de la doctrina<sup>26</sup> que ponen de relieve que si bien el derecho a una vivienda digna y adecuada se contempla generalmente como un derecho de prestación<sup>27</sup>, que es determinante, hay que considerar también,

---

<sup>24</sup> Así lo destaca Sofía BORGIA SORROSAL “El Derecho Constitucional a una Vivienda digna”, Régimen Tributario y propuestas de Reforma”, colección Fiscalidad, DIKINSON, Madrid 2009, pág. 57 al comentar que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, asume que el ser humano no puede realizarse conforme a su dignidad “a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos”.

<sup>25</sup> Juan Manuel HERREROS LÓPEZ, Lex Social, Revista de los derechos sociales núm. 1/2011, julio-diciembre 2011, publica el artículo “La justiciabilidad de los derechos sociales” en el que contempla la diferenciación histórica entre derechos civiles y políticos y derechos sociales y en página 78 dice: “el carácter prestacional de la mayoría de los derechos sociales está en el origen de que, con algunas excepciones (básicamente las de aquellos derechos sociales no prestacionales), hayan carecido históricamente de la misma eficacia directa e inmediata de los derechos civiles y políticos. Es clásica la distinción entre derechos frente al Estado, caso de los derechos civiles y políticos, y derechos de prestación del Estado, caso de la mayor parte de los derechos sociales. Bajo esta premisa, se ha venido afirmando (con bastante simplificación y no mucho rigor) que mientras los derechos frente al Estado requieren fundamentalmente de una conducta abstencionista del mismo, los derechos prestacionales requieren un servicio público, de manera que sin la creación de este servicio no podría exigirse al Estado por vía judicial el cumplimiento del derecho en cuestión. Los derechos sociales se han concebido así como derechos indefinidos hasta que el legislador proceda a las decisiones necesarias, mientras que los derechos civiles y políticos determinarían obligaciones del Estado simples y definidas, ya que se pide sólo su abstención”.

<sup>26</sup> Véase Ricardo GARCÍA MACHO, Revista Catalana de Dret Públic, nº 38, 2009, pág. 67 a 96, y Sofía BORGIA SORROSAL, “El Derecho Constitucional a una Vivienda digna”, Régimen Tributario y propuestas de Reforma”, colección Fiscalidad, DIKINSON, Madrid 2009, PÁG. 58 y concordantes.

<sup>27</sup> Véase José MUÑOZ CASTILLO, “Viviendas de Protección Oficial. El Procedimiento Administrativo” Generalidad Valenciana 1986, y “El derecho a una vivienda digna y adecuada, Eficacia y Ordenación

desde otros ángulos, su configuración como derecho social<sup>28</sup> que posibilita el disfrute de los derechos fundamentales de libertad e inviolabilidad de domicilio<sup>29</sup>, la determinación de ese domicilio como lugar de comunicación, realización y acceso a derechos.

Esta situación permite afirmar la progresiva aceptación del derecho a la vivienda como un derecho social está ya universalmente reconocido, según se desprende de la II Conferencia de Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Hábitat II, que se celebró en Turquía en 1996<sup>30</sup>.

## 2.- Régimen Constitucional.

El artículo 47 de la CE reza así:

*“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones*

---

Administrativa”, Colex Madrid 2000, y “Constitución y Vivienda”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2003; Miguel BELTRAN DE FELIPE, “La intervención administrativa en la vivienda; Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial”, Lex Nova, Valladolid 2000; Felipe IGLESIAS GONZÁLEZ “Administración Pública y Vivienda”, ed. Montecorvo, S.A., Madrid 2000; José Ángel BLANCO BAREA, “Viviendas de protección pública (VPO). Tramitación administrativa y ayudas. Normativa Estatal y Autonómica”, ed. Comares, Granada 2004; Bernabé BUENO MIRALLES “El poliedro de la vivienda: estudio de la vivienda protegida de acuerdo con el Plan Estatal 2009-2012”, Ley-actualidad, Madrid 2009.

<sup>28</sup> En relación con la universalidad de los derechos sociales, véase Carlos LEMA AÑON, Derechos y Libertades núm. 22, Epoca II, Enero 2010, páginas 179 a 203.

<sup>29</sup> Véase Ricardo GARCÍA MACHO, Revista Catalana de Dret Públic, nº 38, 2009, pág. 86: “El derecho a una vivienda tiene una vertiente de salvaguarda funcional de la libertad, puesto que la posesión y disfrute de una vivienda permite al ciudadano el disfrute de derechos fundamentales de libertad como la intimidad personal y familiar o la inviolabilidad de domicilio”

<sup>30</sup> Ver Paloma DURAN Y LA LAGUNA, “Sobre la interpretación del derecho a la vivienda”, Revista General del Derecho nº 630, marzo 1997, pág. 1867, y José MUÑOZ CASTILLO “Constitución y Vivienda”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2003, pág. 17.

Ver John GLEDHILL, Revista de Antropología Social, 2010 páginas 103-129, analiza y explora como cambia la definición del derecho a la vivienda a través de la agenda ONU-HABITAT, y discute los puntos fuertes y débiles de este programa desde una perspectiva antropológica.

*necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.*

El derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, tal y como viene determinado en el citado artículo, constituye un Principio Rector de la vida social y económica, porque forma parte del Capítulo III del Título I de la Carta Magna, y en consecuencia no es considerado un derecho fundamental en sentido estricto.

La doctrina lo considera un derecho de carácter social cuya eficacia normativa debe de comprenderse a tenor de lo que predica el artículo 53.3 de la CE que señala que *“el reconocimiento, respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo 3º, informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción Ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”*<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Véase José MUÑOZ CASTILLO, “El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa”. Editorial Colex 2000, página 73 “d) ... porque el artículo 47 CE solo puede entenderse, como hemos dicho, en relación con el artículo 53.3, y, por lo tanto, el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, incluido en los Principios rectores de la política social y económica, aparece como un derecho “existencial de prestación” que necesita de la legislación de desarrollo para poder ser “concretado”, dando lugar al nacimiento de verdaderos derechos subjetivos susceptibles de tutela jurisdiccional...”

El derecho a una vivienda digna y adecuada no podrá, por tanto, sin más y directamente, ser exigido como un derecho subjetivo ante los Tribunales de Justicia<sup>32</sup>.

Se establece así un derecho reconocido directamente por la constitución cuya eficacia jurisdiccional se encuentra mediatizada por los términos en los que se encuentren reconocido en la legislación ordinaria. Esta previsión, sin embargo, no implica una completa y plena condicionalidad de su eficacia a lo establecido en la Ley:

- a) En primer lugar porque el propio artículo da a estos principios una eficacia directa en relación con la actividad de los tres poderes constitucionales clásicos, cuando prescribe que su *“reconocimiento, respeto y ... protección... informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”*<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> Sobre reclamación judicial del incumplimiento estatal de las obligaciones positivas y negativas derivadas de los derechos sociales ver Juan Manuel HERREROS LÓPEZ, “La justiciabilidad de los derechos sociales”, LEX SOCIAL, Revista de los Derechos Sociales núm. 1, 2011, Julio-Diciembre 2011, página 89, “3. La necesidad de adecuar los procedimientos judiciales a las características de los derechos sociales ... La lesión de los derechos sociales suele ser general y no individual, por lo que se presenta un importante problema de legitimación activa dentro de un Derecho procesal que, como acabamos de apuntar, se caracteriza por prever acciones judiciales individuales y no colectivas. Sin embargo, ello no puede ni debe ser óbice para que también en el caso de los derechos sociales puedan interponerse acciones individuales, siempre y cuando se acredite que el incumplimiento estatal de las obligaciones derivadas de un derecho social, constituye la causa directa de lesión de bienes protegidos por derechos fundamentales reconocidos en la Constitución”

Ricardo GARCÍA MACHO, “Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda”, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982. Sobre los límites jurídico-constitucionales de los derechos fundamentales sociales, página 204 “dentro del Capítulo 3º, Título I, de la Constitución destaca, por los términos categóricos en que está recogido, el derecho a una vivienda, si bien la delimitación de cada uno de los derechos de ese capítulo se plantea en los mismos términos en el art. 53.3. No puede ser exigido individualizadamente como derecho público subjetivo, sino que corresponde a su desarrollo a los poderes públicos y especialmente al Gobierno. Ahora bien, no es posible dejar de lado que se trata de un derecho de prestación existencial cuyo disfrute garantiza la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, además de otros derechos como la intimidad personal o la inviolabilidad de domicilio. Es desde estos presupuestos como, a mi parecer, hay que situar el derecho a una vivienda, teniendo en cuenta, en todo caso, el art. 53.3 que exige un hacer de los poderes públicos y que cabe la posibilidad de su alegación ante el Tribunal Constitucional”.

<sup>33</sup> Ver STC 113/1989, de 22 de junio y STC 222/1992, de 11 de diciembre.

- b) En segundo lugar porque su justiciabilidad condicionada a lo previsto en la Ley queda restringida a la jurisdicción ordinaria, y no así a otras que tengan esta consideración como es la del Tribunal Constitucional (así, es clara su virtualidad como parámetro de control en los procesos de control de constitucionalidad, o incluso en amparo, por su conexión con otros derechos fundamentales)<sup>34</sup> .
- c) En tercer lugar, porque el carácter normativo de la propia Constitución da un valor imperativo a su reconocimiento de forma que puede afirmarse que lo que se condiciona en el artículo 53.3 CE, son los términos concretos de su realización pero no su pleno reconocimiento.

Por ello, la consideración del Derecho a la vivienda no puede ser considerado, como ha señalado MARCOS VAQUER, un simple *“flatus vocis”*<sup>35</sup>

Por ello, el efecto de la declaración contenida en el artículo 53.3 CE, respecto del derecho a una vivienda - que tal y como hemos señalado, solo podrá ser alegado ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que lo desarrollan - es delimitar el ámbito en el que los ciudadanos pueden solicitar la prestación concreta de una vivienda lo que se concreta, con carácter general, dentro de las actuales

---

<sup>34</sup> Es ilustrativa en relación con la conexión con el Medio Ambiente, la Sentencia del Tribunal Constitucional, Pleno, núm. 150/2011 de 29 Sep. 2011, rec. 5125/2003;

<sup>35</sup> Ver Marcos VAQUER CABALLERÍA, “La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España” Iustel, Madrid 2011, pág. 52 “Pero todo ello no quiere decir que el enunciado constitucional de la vivienda como un “derecho” sea un flatus vocis, que carezca por completo de efectos jurídicos. Como ha afirmado reiteradamente el Tribunal Constitucional, “nuestro texto constitucional no consagra derechos meramente teóricos o ilusorios, sino reales y efectivos” (por todas, STC 12/1994, de 17 de enero, FJ6º). Por esta razón, creemos que la proclamación constitucional del derecho a la vivienda despliega una triple eficacia limitadora., orientadora y atributiva de competencia sobre los poderes públicos”.

políticas, en el derecho a percibir las ayudas públicas previstas en los Planes de Vivienda y/o normativa complementaria, estatal y/o autonómica, en los términos y condiciones previstas por la citada normativa, y a participar en los procedimientos de adjudicación de las viviendas con protección de promoción especial y de promoción pública, cumpliendo los requisitos exigidos por la normativa de aplicación<sup>36</sup>.

Concurre en este derecho una singularidad, porque, como muy acertadamente lo define la Doctrina, constituye un derecho existencial, ya que sin el derecho a una vivienda digna y adecuada, no se podrían disfrutar otros derechos de los llamados fundamentales “clásicos”, como el derecho a la intimidad (ver nota 25), que sugiere su justiciabilidad como derecho ciudadano y el papel condicionante que tiene contar con una vivienda para el ejercicio de derechos y el acceso de prestaciones públicas, como los derechos vinculados a la residencia (vecindad, derechos políticos) o que exigen un domicilio.

A diferencia de lo que se podría creer, este derecho a la vivienda, el ciudadano, en ocasiones, lo entiende como un derecho subjetivo porque este derecho es de vital importancia para su desarrollo personal y social. Ello choca con la dificultad de articular el derecho a la vivienda como una demanda de prestación alegable ante los Tribunales, y con la condicionalidad que desarrolla respecto de otros derechos plenamente subjetivos que permiten subrayar por conexión dicho carácter.

---

<sup>36</sup> Al respecto puede verse Miguel BELTRÁN DE FELIPE, “La intervención administrativa en la vivienda. Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial”. Editorial LEX NOVA, Valladolid, 2000, pag. 166.

Los ciudadanos consideran insuficiente su interpretación clásica, según la cual, su derecho sólo es virtual en relación con las prestaciones reconocidas en cada momento por la legislación, y reclaman la efectiva solución del derecho. Si bien la consagración de este derecho no alcanza a la demanda de un inmueble determinado, sí alcanza a la exigencia de su satisfacción por los poderes públicos y el compromiso de estos con dicha satisfacción.

Bajo este prisma, teniendo en cuenta esta premisa, no solo se trataría de un derecho existencial, sino que más bien, se podría decir que el derecho a la vivienda es potenciador de derechos como la intimidad, el domicilio, etc... ya que facilita su ejercicio, y permite su interpretación como derecho de ciudadanía

Al amparo de una vivienda es donde se realiza con mayor rigor el derecho a la intimidad, no es que en otras situaciones de la vida no se dé, sino que en el “nido” familiar es donde la persona tiene su ámbito de intimidad mas extremo, así también el domicilio es en su máxima expresión la vivienda. Por ello, y en esta línea es donde se entiende que la vivienda potencia esos derechos.

Y debe ser tenido muy en cuenta por los poderes públicos, no siendo un derecho de menor trascendencia por no encontrarse entre los derechos fundamentales clásicos, sin perjuicio de las peculiaridades de su aplicación.

En definitiva queremos dejar constancia que el derecho al disfrute a una vivienda digna y adecuada tiene una eficacia singular que se deriva de su naturaleza existencial (junto con el alimento y el vestido), de su consideración como principio rector y de las determinaciones del

artículo 53.3 de nuestra Constitución<sup>37</sup>. Pero en modo alguno se trata de un principio meramente programático.

No en vano, el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA, en su obra “La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional” ha dejado dicho que toda la Constitución, y no solo parte de ella, tiene valor normativo inmediato y directo, que toda ella es parte del Ordenamiento Jurídico, y justamente su parte primordial y fundamentante<sup>38</sup>.

## **2.1.- El derecho a una vivienda digna y adecuada. Contenido y alcance.**

### **2.1.1.- Ámbito subjetivo.**

#### *a) Los titulares del derecho a una vivienda.*

El artículo 47 que examinamos señala literalmente “*Todos los españoles*”, si bien estas palabras requieren una labor de interpretación conforme a las leyes, Tratados internacionales y a la doctrina del Tribunal Constitucional, a cuyo tenor pueden ser titulares del derecho a una vivienda los extranjeros que cumplan ciertas condiciones<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> Segundo MENÉNDEZ PÉREZ, en “Cuadernos de Derecho Judicial. Vivienda”, pags 23 y ss.

<sup>38</sup> STC 4/1981, de 2 de febrero; 15/1982, de 23 de abril; 16/1982, de 28 de abril; 77/1982, de 20 de diciembre; 80/1982, de 20 de diciembre; 7/1983, de 14 de febrero, etc...

Ver Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, “La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional”, 3ª Edición, Civitas, Madrid 1985. Reimpresión 1988.

<sup>39</sup> Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Artículo 13. Derechos en materia de vivienda. “Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las Leyes y las Administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles.”



b) *El disfrute.*

Este término es de vital importancia el ámbito objetivo garantizado por este derecho no contempla que su realización se deba hacer mediante el acceso a una vivienda en régimen de propiedad. Efectivamente el derecho de propiedad garantiza y podría considerarse el máximo exponente del disfrute de la vivienda, aunque también debemos incluir cualquier otra forma admitida en derecho para su disfrute como el arrendamiento, el usufructo, la concesión administrativa, el precario etc... (al respecto habrá que tener en cuenta lo dispuesto en el Código Civil y en la legislación hipotecaria), y respecto de la vivienda con protección, basta un repaso a la legislación de protección tanto estatal supletoria como autonómica para constatar que el régimen de uso es muy extenso.

El acceso a la vivienda en propiedad se ha venido considerando como la forma típica de satisfacción de este derecho en las distintas políticas públicas, lo que ha determinado un peculiar mercado de la vivienda por referencia a otros países de nuestro entorno.

En estas políticas han estado también impulsadas por la importancia económica del desarrollo urbanístico, en no poca medida.

---

Véase Jorge ONRUBIA FERNÁNDEZ, “Vivienda e inmigración en España: situación y políticas públicas”, en Presupuesto y Gasto Público 6/2010, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales 2010, páginas 273 a 310, en este artículo, se analiza la situación a la que se enfrentan en España los inmigrantes en relación con su alojamiento residencial y sus implicaciones sobre el mercado de vivienda nacional.

STC 94/93, de 22 de marzo, que dice: “Los extranjeros que por disposición de una Ley o de un Tratado, o por autorización concedida por una Autoridad Competente, tienen derecho a residir en España, gozan de la protección que brinda el artículo 19 CE aún cuando no sea necesariamente en idénticos términos que los españoles, sino en los que determinen las Leyes y Tratados a los que se remite el artículo 13.1 CE”.

Y es preciso constatar que la vivienda en propiedad cumple respecto del ciudadano algunas funciones adicionales respecto de la formación de un patrimonio y con ello de una cierta seguridad económica.

En este sentido ya el Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial (BOE N° 14 de 16 de enero de 1979) que constituye, aún hoy, normativa estatal general y supletoria, estableció *“las bases necesarias para desarrollar una política de vivienda de protección oficial adaptada a la presente situación coyuntural socioeconómica, tratando de fomentar la construcción y la oferta de vivienda, al mismo tiempo que potencia la capacidad adquisitiva de las familias con menores niveles de renta, con lo que se amplía el ámbito de la demanda capaz para acceder, por la vía de la **adquisición o del arrendamiento**, al disfrute de una vivienda digna”*<sup>40</sup>.

En esta línea el artículo 10 de la citada norma estatal prevé el régimen de uso y acceso de las Viviendas de Protección Oficial, que puede ser arrendamiento y propiedad<sup>41</sup>.

El recurso a derechos sobre cosa ajena no se limita en esta norma al régimen de acceso a la vivienda sino, al desarrollo de la construcción, y así el artículo 16 del Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, posibilita las promociones de viviendas de protección oficial sobre terrenos en los que el promotor ostente el derecho de propiedad, o

---

<sup>40</sup> Véase Ricardo GARCÍA MACHO, José MUÑOZ CASTILLO, Marta OLLER RUBERT y David MUÑOZ PÉREZ, en “Legislación sobre la vivienda. Normativa estatal y autonómica”, 4ª Edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2011; pag. 61.

<sup>41</sup> El citado precepto especifica que el acceso a la propiedad podrá realizarse por compraventa o mediante la promoción de viviendas que, para asentar en ellas su residencia familiar, los particulares construyan, individualmente por sí o colectivamente a través de comunidades de propietarios, cooperativas o cualquier otra asociación con personalidad jurídica.

disponga de un *“título que les faculte para construir sobre los mismos”*.

Dado que la Disposición Final Primera del precitado Real Decreto dispone que serán de aplicación *“en las materias no reguladas en dicha disposición las normas establecidas en la legislación de viviendas de protección oficial, Texto Refundido de 12 de noviembre de 1976 y Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968”*, habrá que tener bien presente que el artículo 79 de este Reglamento que especifica que pueden calificarse promociones de viviendas de protección oficial sobre terrenos cuando el promotor sea titular del derecho de superficie, reconociendo el artículo 43 de la misma norma la exención del Impuesto General sobre Transmisiones y Actos Jurídicos Documentados.

En consecuencia la legislación estatal supletoria admite también el acceso a una vivienda de protección oficial por transmisión del derecho de superficie<sup>42</sup>.

Concuerda con ello el actual Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, cuya última modificación introducida por el Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, incluye entre sus actuaciones protegidas *“la adquisición del derecho de superficie de una vivienda protegida ya construida”*.

---

<sup>42</sup> Véase Agustín DE ASIS ROIG, en “Función social de la propiedad y gestión del suelo”, CIUDAD Y TERRITORIO, Estudios Territoriales, XXIX (152-153) 2007, que en pág. 377 y ss, analiza pormenorizadamente el derecho de superficie con arreglo a la Ley del Suelo de 2007.

Así mismo, la diferente normativa autonómica regula el régimen de uso y acceso a las viviendas de protección pública siguiendo las líneas esenciales de la legislación estatal supletoria que se han expuesto<sup>43</sup>.

Recientemente los Planes de vivienda contemplan, con cierta aceptación, un régimen de uso mixto: el arrendamiento con opción de compra<sup>44</sup>. Sin duda se aprecian semejanzas, y constituye un antecedente, la cesión de vivienda en régimen de acceso diferido a la propiedad, regulado por la Legislación de Viviendas de Protección Oficial<sup>45</sup>, y reservado para las promociones públicas de viviendas de carácter social.

Por el contrato de acceso diferido a la propiedad se trasfiere al cesionario la posesión de la vivienda, conservando el cedente su dominio hasta tanto aquél le haya satisfecho la totalidad de las cantidades a que viene obligado, y terminado el plazo señalado se transmite el dominio al cesionario.

Las similitudes con el moderno contrato de arrendamiento con opción de compra son patentes, pues en ambos regímenes se cede el uso y, posteriormente cumplidas las condiciones establecidas, se accede a la propiedad.

---

<sup>43</sup> Véase Ricardo GARCÍA MACHO, José MUÑOZ CASTILLO, Marta OLLER RUBERT y David MUÑOZ PÉREZ, en “Legislación sobre la vivienda. Normativa Estatal y Autonómica”, Cuarta Edición, Editorial Tecnos, Madrid 2011.

<sup>44</sup> Véase, por ejemplo, el Art. 26 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

<sup>45</sup> Véase Art. 33 y Sección 5 del capítulo VI del Decreto 2114/1968, de 24 de julio, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley sobre Viviendas de Protección Oficial, Texto Refundido aprobado por Decretos 2131/1963, de 24 de julio, y 3964/1964, de 3 de diciembre

### 2.1.2.- Ámbito objetivo

#### a) *Vivienda digna y adecuada.*

Nos encontramos ante dos conceptos jurídicos indeterminados<sup>46</sup>. Lo que se considera “digna y adecuada” es cambiante, tanto como lo es la propia realidad social, económica o cultural. Por ello, estos conceptos no pueden encuadrarse en una realidad fija, intransigente, incuestionable o, simplemente, indudable.

#### b) *La vivienda en su aspecto estricto y su ámbito externo.*

El concepto de vivienda digna y adecuada tienen dos sentidos claramente diferenciados. De un lado, el perímetro concreto de cada vivienda, su diseño, sus equipamientos y sus elementos comunes, y de otro, el entorno externo en el que se inserta<sup>47</sup>, ya que el hombre es por definición un ser relacional y su desarrollo no solo se efectúa dentro de una vivienda, sino también en el medio ambiente urbano.

---

<sup>46</sup> José MUÑOZ CASTILLO “El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa” Editorial Colex 2000, pag 152: “Los términos digna y adecuada que utiliza el artículo 47 CE son conceptos jurídicos indeterminados que no deben quedar circunscritos a la vivienda en sí mismo, ad intra, sino que, pro ser la relación social consustancial al hombre y a su desarrollo personal y familiar, abarca también su entorno, su ubicación, sus comunicaciones, servicios urbanísticos, dotaciones próximas, en definitiva, su integración en la trama urbana. Esta vertiente ad extra de la vivienda nos lleva al urbanismo y al medio ambiente urbano, es decir, a todo aquello que configura una política de ciudad huyendo de los focos de chabolismo e infravivienda, de los barrios degradados y marginales y del hacinamiento insalubre”

<sup>47</sup> En este sentido es muy ilustrativo Agustín E. de ASÍS ROIG: “Derechos de ciudadanía y urbanismo”, en ponencia presentada a las jornadas Urbanismo, Ordenación del Territorio y Desarrollo sostenible, organizadas por el Defensor del Pueblo de Castilla La Mancha en colaboración con la Universidad de Castilla La Mancha y la Federación Española de Municipios y Provincias de Castilla La Mancha, en Albacete, el 8 de abril de 2010, cuando dice: “El urbanismo tiene una incidencia esencial en la realización y efectividad de los derechos de ciudadanía. Por un lado, porque como ordenación de usos y previsión de las infraestructuras para su efectiva realización, la ordenación urbanística constituye un factor determinante de la accesibilidad y disponibilidad a los recursos en los que pueden satisfacerse. Pero también, porque, la política de suelo se organiza por imperativo constitucional hacia la realización del derecho a una vivienda digna, que consagra el artículo 47 de la Constitución y por ello la regulación del uso del suelo en qué consiste el urbanismo constituye un instrumento típico de realización de dicho derecho”.

Incluyen la situación geográfica y el entorno en el que se encuentre la vivienda, dado que es el núcleo y centro de la formación de la familia, y por ende, de la persona, y consideramos que el entorno configura esa realidad que coadyuva a la formación personal y familiar<sup>48</sup>.

En relación al entorno geográfico, cabe afirmar que el desarrollo social de la persona forma una entidad indivisible con la necesidad de un núcleo principal o primario, desde donde proyectar ese desarrollo. Por ello, es fundamental situar la vivienda en un entorno apto para facilitar las relaciones sociales. Siendo este un aspecto fundamental de la vivienda, que forma una fusión indivisible con el interior primario de la misma.

Una aproximación para delimitar y precisar los conceptos jurídicos indeterminados “digna y adecuada”, exige tener en cuenta los siguientes parámetros:

- La necesidad de cumplimiento de unos mínimos criterios de Seguridad, Salubridad y Habitabilidad. En la legislación se encuentran regulados en la Ley de Ordenación de la Edificación y en el Código Técnico de la Edificación, y disposiciones complementarias<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Véase Martín BASSOLS COMA en “Artículo 47. Derecho a la vivienda.”, en Comentarios a la Constitución Española de 1978 (Dir. Óscar ALZAGA VILLAAMIL) Tomo IV, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1996, pág. 308: “La vivienda constituye un marco o dimensión espacial de carácter primario e imprescindible para la vida personal y social del individuo, y en particular para el desarrollo de la vida familiar. El disfrute de este marco espacial permite satisfacer al individuo y a la familia necesidades biológicas (albergue, defensa contra las inclemencias de la naturaleza y del clima, conservación de la salud física y mental ...), necesidades personalísimas (intimidad, bienestar, seguridad ...) y, en última instancia, necesidades sociales y ambientales (establecer relaciones de convivencia y de vecindad, acceder a bienes y servicios culturales, administrativos, recreativos, etc...) vinculados a las formas de vida –urbana y rural- de la sociedad contemporánea”

<sup>49</sup> Véase Ricardo GARCÍA MACHO (COORDINADOR), y José Luis BLASCO DIAZ, Carmen BOLDÓ RODA, Luis MARTINEZ VAZQUEZ DE CASTRO, Francisco Cosme DE MAZARREDO Y PAMPLÓ

- El Diseño y la Calidad de las viviendas. Por tanto se trata de considerar los requisitos básicos de Calidad, los relativos a la Funcionalidad y los orientados a la satisfacción de las necesidades de los usuarios. En este terreno, además del marco ofrecido por la legislación estatal mencionada en el punto anterior, cabe también tener en cuenta, en su caso, la normativa autonómica de diseño y calidad<sup>50</sup>.

Téngase en cuenta que cuando hablamos de Calidad no nos referimos a un concepto que defina las viviendas de lujo, sino que los materiales y el diseño tengan unas calidades óptimas, que den respuesta a las prestaciones de los adquirentes y usuarios, sin perjuicio de su carácter humilde<sup>51</sup>.

- Entorno geográfico de la vivienda y sistema dotacional. Como venimos comentando el entorno tiene que ser habitable y

---

y José MUÑOZ CASTILLO, en “Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación: régimen jurídico y técnico”, Editorial Colex, Madrid 2000.

Véase también Luciano PAREJO ALFONSO (DIRECTOR), y Manuel IGNACIO FELIÚ REY y Maria Nieves DE LA SERNA BILBAO (COORDINADORES) en “Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación”, Tecnos, Madrid 2001.

<sup>50</sup> Véase, y valga por todas, Decreto 151/2009, de 2 de octubre, del Consell, de la Generalitat Valenciana, por el que se aprueban las exigencias básicas de diseño y calidad en edificios de vivienda y alojamiento, y la Orden de 7 de diciembre de 2009, de la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda, por la que se aprueban las condiciones de diseño y calidad en desarrollo del precitado Decreto.

<sup>51</sup> Véase José MUÑOZ CASTILLO, en “Viviendas de Protección Oficial. El procedimiento administrativo”, Editorial Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Vivienda de la Generalitat Valenciana, Valencia 1995, pag. 122 “En la Comunidad Valenciana es preceptiva la presentación del libro de control de calidad, debidamente cumplimentado para obtener la cédula de calificación definitiva. El control de calidad es, sin duda, un importante instrumento al servicio de la Dirección facultativa de la obra, por lo que, en modo alguno, se trata de un trámite de escasa trascendencia, sino mas bien al contrario contribuye a garantizar la seguridad y la calidad de la obra en aspectos muy importantes. El libro de control de calidad recoge los resultados de las pruebas y ensayos efectuados, así como la documentación de materiales utilizados, conforme a las disposiciones sobre control de calidad vigentes.”.

adecuado, lo cual nos conduce a deducir que es el urbanismo quien tiene la obligación de garantizar estos extremos<sup>52</sup>.

Como venimos indicando, el desarrollo de la persona se realiza en parte en lo que hemos denominado aspecto externo de la vivienda, porque la vida del hombre requiere educación, sanidad, cultura, alimento y vestido, atención religiosa, ocio, zonas verdes, en definitiva un sistema dotacional adecuado a las características sociales de cada momento y un medio ambiente urbano con la calidad exigida.

También el aspecto externo exige un diseño espacial adecuado que tenga en los principios de cohesión social y de no discriminación, que entre otras cuestiones, predicen la igualdad y la eliminación de barreras arquitectónicas como objetivos importantes.

La planificación urbanística y el diseño, requiere el cumplimiento de estos principios para dar respuesta al disfrute de una vivienda digna y adecuada, evitando barrios marginales, focos de infravivienda y de deterioro social, que obstaculizan la integración y el medio ambiente urbano que los referidos

---

<sup>52</sup> Véase Martín BASSOLS COMA, en “Artículo 47. Derecho a la vivienda”, en Comentarios a la Constitución Española de 1978, Op. Cit. (cita 9), pág. 332: “Resulta totalmente insuficiente considerar la vivienda como un bien o entidad aislada y centrada en sí misma, por el contrario la vivienda debe considerarse, según ha destacado B. SECCHI (“Análisis de las estructuras territoriales” Ed. Gustavo Fili, Barcelona, 1968, pag. 61), como un agregado de bienes. Conceptualmente, por lo tanto, se pueden distinguir tres niveles: 1) la vivienda como unidad; 2) su entorno inmediato (la urbanización), y 3) el medio urbano como marco existencial y forma de vida... En consecuencia el grado de dignidad y adecuación de la vivienda no sólo debe predicarse de la vivienda-unidad, sino también de su entorno inmediato y de modo especial del marco urbano de su infección. De ello se deriva que el derecho a una vivienda digna y adecuada desemboca finalmente en la problemática del urbanismo, en la medida que la disciplina urbanística atiende a la configuración de los parámetros de inserción de la vivienda en el espacio urbano y, al propio tiempo, incorpora una política de tratamiento y ordenación jurídica y económica del suelo, como materia prima y soporte de la vivienda. Si bien nuestro texto constitucional alude..., por contrario el urbanismo como política de suelo y de técnica para combatir la especulación encuentra en el comentado artículo 47 una explícita formulación medial”.



conceptos demandan, todo ello en relación con el derecho ha disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona (artículo 47 en relación con el 45 CE).

- Adecuada. La vivienda habrá de ser referida a la composición familiar, a las necesidades por discapacidad o por la edad. En definitiva pertenecer a algún colectivo especialmente vulnerable. Así mismo, hay que incluir en este término los avances técnicos existentes como las medidas para el ahorro energético, viviendas inteligentes, la sostenibilidad de la construcción y de las prestaciones de la vivienda, (etc..).

## **2.2.- Configuración Constitucional**

Para comprender en toda su amplitud el artículo 47 de la Constitución Española que va a “iluminar”, sin duda alguna y como veremos más adelante, toda la gestión de las viviendas con protección, incluidas las reservas urbanísticas para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, conviene que conozcamos las características más importantes que configuran este derecho a la luz del Texto Constitucional.

Conforme a la inclusión del derecho a una vivienda digna y adecuada (Art. 47 CE) en el capítulo III, del Título I de la Carta Magna dedicado a los Principios Rectores de la vida social y económica, ya se ha señalado un aspecto fundamental: constituye un derecho social cuya eficacia debe entenderse en los términos del Art. 53.3 CE, esto es, dotado de una capacidad de información de la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pero solo

puede ser alegado ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las Leyes que lo desarrollen.

Por ello no se trata de un principio meramente programático, como ya se ha señalado, aunque su eficacia no alcanza a la posibilidad de entablar acciones judiciales para su defensa y protección.

A ello se ha hecho referencia en el apartado “Régimen Constitucional” plasmado anteriormente.

No obstante, sí se puede predicar que su regulación constitucional constituye un impacto serio en el Ordenamiento jurídico. De entrada es preciso dejar constancia que el derecho a una vivienda digna y adecuada, aún incluido en el capítulo dedicado a los Principios Rectores, y junto con la salud, el medio ambiente y la cultura, viene recogido en el Art. 47 CE como un derecho. Y, además, un derecho que recae sobre el disfrute no de una vivienda cualquiera, sino de una vivienda digna y adecuada.

Por tanto, no se trata solo de un Principio Rector programático, sino de un derecho dotado con eficacia singular a la luz constitucional.

En su comprensión ha de efectuarse una lectura sistemática del texto constitucional que, con toda probabilidad, contribuirá a entender mejor la configuración de este derecho.

Partiendo del Preámbulo constitucional que dice que la Nación Española proclama su voluntad de promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida, el Art. 10 de la Carta Magna dice que “la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad,

el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social”<sup>53</sup>.

La doctrina del Tribunal Constitucional (STC 113/1989, de 22 de junio, FJ3) relaciona tanto el derecho a una vivienda digna y adecuada, como los Art. 39 (protección a la familia) y 43 (protección a la salud), con el respeto a la dignidad humana.

Teniendo en cuenta que el disfrute de una vivienda digna posibilita el desarrollo familiar y es salvaguarda de la salud, el enfoque constitucional de derecho a la vivienda exige tener bien presente estos preceptos y, también, con el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado que recoge el Art. 45 CE, a que ya se hizo referencia.

Y adquiere una relevancia muy actual la conservación del patrimonio residencial (Art. 46 CE), en evitación de deterioros urbanos incompatibles con una vivienda y una vida digna, que dificultan la cohesión social y facilitan la exclusión de las personas y de las familias. Luchar contra los barrios urbanos degradados es procurar una vivienda digna y adecuada<sup>54</sup>.

---

<sup>53</sup> Véase Sofía BORGIA SORROSAL, “El Derecho Constitucional a una Vivienda digna”, Régimen Tributario y propuestas de Reforma”, colección Fiscalidad, DIKINSON, Madrid 2009, pág. 57.

Se refiere a las relaciones entre derecho a la vivienda, derecho al medio ambiente, libertad de residencia, inviolabilidad del domicilio y derecho a la intimidad personal y familiar, desde una interpretación sistemática del Título I de la Constitución, Marcos VAQUER CABALLERÍA “La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España” Iustel, Madrid 2011, pág. 37 a 46.

<sup>54</sup> Ver “Conferencia Europea de la Vivienda”, Ponencia: “Construcción Europea y Cohesión Social”, José Ángel CUERDA MONTROYA, CECODHAS, Valencia 1997, página 14, “La Vivienda no es solo un habitáculo y en demasiadas ocasiones se han creado, y se siguen construyendo, barrios que son auténticas segregaciones espaciales que concentran poblaciones desfavorecidas y que hacen sentirse a sus habitantes excluidos individual y colectivamente. En estos barrios o zonas urbanas, se acumulan carencias económicas, insuficiencias de equipamientos colectivos y deficiente calidad de las construcciones y de las urbanizaciones, generándose mala imagen y estigmatización social que, cada vez más, convierten a sus habitantes en población cautiva de su propio e indeseado barrio”.

Por tanto, la configuración constitucional de derecho a una vivienda digna y adecuada requiere, también, tener en cuenta a la familia<sup>55</sup>, la salud, el medio ambiente y la rehabilitación urbana.

Además, el acceso a la vivienda se produce generalmente mediante los mecanismos del mercado, sea libre o protegido, circunstancia que sitúa en primera línea la vertiente de defensa de los consumidores, y así el Art. 51.1 de la CEE dice que los poderes públicos garantizarán la defensa con los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.

Dada la función que el disfrute de la vivienda cumple, haciendo posible el desarrollo y la autonomía personal y permitiendo el ejercicio de los derechos civiles y políticos (igualdad y libertad), como ya se ha apuntado en apartados anteriores, se puede afirmar sin temor a equivocación que la propia Constitución Española fundamenta el derecho a la vivienda en la dignidad de la persona.

Lo verdaderamente esencial, en este derecho es EL DISFRUTE POR CUALQUIERA DE LAS FORMAS ADMITIDAS EN DERECHO (a las que se ha hecho referencia), teniendo presente que integra tres aspectos<sup>56</sup>:

---

<sup>55</sup> Véase Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, “El derecho a una vivienda digna en la Ley de Suelo de 2008”, Cuadernos de Derecho Registral, Madrid 2008, pág. 37 y 38, cuando dice “habrá que armonizar la política de vivienda con la de natalidad... la CE todavía impone a los poderes públicos asegurar la protección de la familia (Art. 39.1)”.

<sup>56</sup> Véase José MUÑOZ CASTILLO “Constitución y vivienda”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2003, página 34.

Analiza los dos problemas del derecho a la vivienda: acceso y disfrute, Marcos VAQUER CABALLERÍA “La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España” Iustel, Madrid 2011, pág. 74 a 82.

- El acceso a la vivienda que habrá de orientarse hacia los segmentos de población con menos recursos<sup>57</sup>.
- La posesión útil y pacífica.
- La conservación de la vivienda.

Por tanto se está en presencia de un IUS FRUENDI ET UTENDI, en el que el componente vivienda aparece como instrumental, sin perjuicio de que debe recaer sobre la que cumpla los requisitos de digna y adecuada, que es complemento imprescindible, pero sin confundir la pérdida de la vivienda con la del derecho.

Y para hacer realidad “el disfrute” de una vivienda digna y adecuada, el Art. 47 ordena a los poderes públicos que promuevan las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

Este mandato que la CE dirige a los poderes públicos, a pesar de ser tan contundente, sin embargo solo puede exigirse a tenor de lo que pueda disponer la legislación de desarrollo, conforme al Art. 53.3 CE.

Es verdad que los poderes públicos están obligados a desarrollar las actividades públicas necesarias y dirigidas a hacer efectivo el disfrute de la vivienda<sup>58</sup>. De ahí que, recientemente, una parte de la

---

<sup>57</sup> Ver Luciano PAREJO ALFONSO en prólogo del libro “Derecho a la Vivienda y Burbuja inmobiliaria: de la propiedad al alquiler y la rehabilitación”, autor: Julio TEJEDOR BIELSA, La Ley, Grupo WOLTERS KLUWER, Temas, Madrid 2012, página 25 “pues en términos constitucionales, el derecho no es – cual si sucede en el caso de la cultura – al acceso, sino al disfrute de la vivienda. Aunque para éste no sean indiferentes las condiciones económicas de acceso, estas distan de ser las únicas o siquiera centrales de la de vivienda...”

<sup>58</sup> Véase Jesús GONZÁLEZ PÉREZ “El derecho a una vivienda digna en la Ley de Suelo de 2008” cuadernos de Derecho Registral, Madrid 2008, página 30 a 33; y también Francisco Javier GÁLVEZ MONTES, sobre e Art. 47 en “Comentarios a la Constitución” (Director GARRIDO FALLA), 3ª edición, Civitas, Madrid 2001.

doctrina (ver nota anterior), entienda que la consideración finalista del Art. 47 CE que pretende satisfacer una necesidad social, pueda contribuir a extender el contenido del derecho a una vivienda, de forma que la vertiente patrimonial presente un carácter instrumental, como se ha señalado.

Conforme con el mandato constitucional, los poderes públicos están obligados a poner en marcha toda una serie de actividades públicas para conseguir el acceso a una vivienda a todos los españoles, y esta perspectiva orienta para comprender que el derecho a una vivienda se concreta en un haz de derechos nacidos al amparo de la legislación de desarrollo, y dirigidos hacia el cumplimiento de las actividades que hagan posible el acceso a la vivienda.

Es evidente que el precepto constitucional por sí solo no facilita la posibilidad de alegación ante el Tribunal Constitucional, cuando se produzca la omisión por los poderes públicos del mandato a que vienen obligados<sup>59</sup>, camino que puede quedar allanado vía legislación de desarrollo que puede instrumentar derechos subjetivos hacia actividades públicas concretas, en sintonía con el Art. 53.3 CE.

### **3.- Reciente impacto legal.**

El Art. 47 de la CE reconoce que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y recoge un mandato a los

---

<sup>59</sup> A este respecto es interesante ver Ricardo GARCÍA MACHO “Las Aporías de los derechos fundamentales y el derecho a una vivienda” Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1982, pág. 204, cuando dice respecto del derecho a una vivienda que conforme a los términos del Art. 53.3 “no puede ser exigido individualizadamente como derecho público subjetivo, sino que corresponde su desarrollo a los poderes públicos y especialmente al Gobierno. Ahora bien, no es posible dejar de lado que se trata de un derecho de prestación existencial cuyo disfrute garantiza la dignidad de la persona y el libre desarrollo de la personalidad, además de otros derechos como la intimidad personal o la inviolabilidad del domicilio. Es desde estos presupuestos como, a mi parecer, hay que situar el derecho a una vivienda, teniendo en cuenta, en todo caso, el Art. 53.3 que exige un hacer de los poderes públicos y que cabe la posibilidad de su alegación ante el Tribunal Constitucional”.

poderes públicos para que promuevan las condiciones necesarias y establezcan las normas pertinentes para la eficacia de este derecho, y conforme al Art. 53.3 CE, este derecho orienta la legislación positiva.

Estas prescripciones constitucionales se concretan muy especialmente en

a) *Régimen Jurídico de Protección a la Vivienda.*

Se materializa en:

- Normativa de Financiación, es decir, los Planes Estatales y Autonómicos de Vivienda (también alguna legislación autonómica recoge Planes Locales).
- Normativa Sustantiva Autonómica, que regula el Régimen Legal de uso y aprovechamiento, el régimen sancionador, etc...

Este derecho a una vivienda y el mandato constitucional tienen una fuerza imperativa tal, que son capaces de conseguir que el derecho administrativo relativo a la vivienda module relaciones jurídicas de derecho privado, estableciendo límites de precio, de uso, de aprovechamiento, cláusulas de inserción obligatoria en contratos, prohibiciones y limitaciones de disponer<sup>60</sup> (etc...).

---

<sup>60</sup> Véase David BLANQUER CRIADO, “Derecho Administrativo. 1º. El fin, los medios y el control”, Tirant lo Blanch, Valencia 2010, pag 105, y en pag 108 al tratar sobre la infiltración del Derecho Público en la contratación cita, entre otros ámbitos, a las viviendas de protección pública.

Ver también José MUÑOZ CASTILLO, en “Constitución y Vivienda”, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2003, pag. 37.

En relación con la legislación de viviendas de protección oficial, especialmente el Reglamento de 24 de julio de 1968, puede verse Joaquín VESTEIRO PÉREZ, en “El Reglamento de Viviendas de Protección Oficial a la luz de las disposiciones civiles e hipotecarias”, Estudios Monográficos sobre Legislación y Jurisprudencia, Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones, Madrid 1970.

Toda esta normativa, que constituye la legislación especial de protección a la vivienda, tiene una especial vinculación constitucional, porque nace y se desarrolla con la finalidad de hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, y de ella nacen importantes derechos subjetivos para los ciudadanos que pueden accionar para obtener los beneficios económicos establecidos en ella y/o la participación en los procedimientos de adjudicación de las viviendas de promoción pública<sup>61</sup>.

Con especial contundencia esta legislación contiene un régimen administrativo sancionador que ofrece al ciudadano importantes garantías y posibilidades, al tiempo que tiende a evitar irregularidades en los procedimientos de acceso, obtención de ayudas, y regímenes de uso.

#### b) *Legislación en materia de consumidores*

El artículo 51 de la Constitución Española que establece que:

*“1. Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.*

*2. Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la Ley establezca.*

---

<sup>61</sup> La legislación especial de protección a la vivienda se detalla, en sus normas determinantes, en la nota la pie número 11.



*3. En el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la Ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de productos comerciales”.*

El Art. 47 CE orienta muy especialmente la legislación de desarrollo en materia de consumo, entre la que destaca el Real Decreto Legislativo 1/2007, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y otras leyes complementarias, que modifica la Ley 26/84, de 19 de julio, cuyo artículo 13 in fine determinaba que en el supuesto de primera transmisión el comprador tenía un derecho de información que obligaba al vendedor a facilitar la definición de la vivienda en planta a escala, al trazado de sus instalaciones, y a los materiales empleados en la construcción, en especial aquellos a los que el usuario no tenga acceso directo, esta documentación deberá estar suscrita por el vendedor.

Actualmente el artículo 64 del citado Texto Refundido remite a la documentación establecida en Ley de Ordenación de la Edificación, y concretamente el artículo 7 que ordena que la documentación de la obra ejecutada (proyecto y sus modificaciones, acta de recepción, relación de los agentes que han intervenido en el proceso de la edificación, e instrucciones de uso y mantenimiento), que constituye el Libro del Edificio, será entregada a los usuarios finales del edificio.

Así mismo, el Real Decreto 515/89 de 21 de abril sobre protección de los Consumidores en cuanto a la información a suministrar en la Compraventa y arrendamiento de viviendas, que establece las cláusulas de la contratación.

La Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación, Disposición Adicional Primera.

*“Percepción de cantidades a cuenta del precio durante la construcción. La percepción de cantidades anticipadas en la edificación por los promotores o gestores se cubrirá mediante un seguro que indemnice el incumplimiento del contrato en forma análoga a lo dispuesto en la Ley 57/1968, de 27 de julio, sobre percepción de cantidades anticipadas en la construcción y venta de viviendas.”*

Dicha Ley, y sus disposiciones complementarias, se aplicarán en el caso de viviendas con las siguientes modificaciones:

- La expresada normativa será de aplicación a la promoción de toda clase de viviendas, incluso a las que se realicen en régimen de comunidad de propietarios o sociedad cooperativa.
- La garantía que se establece en la citada Ley 57/1968 se extenderá a las cantidades entregadas en efectivo o mediante cualquier efecto cambiario, cuyo pago se domiciliará en la cuenta especial prevista en la referida Ley.
- La devolución garantizada comprenderá las cantidades entregadas más los intereses legales del dinero vigentes hasta el momento en que se haga efectiva la devolución.
- Las multas por incumplimiento a que se refiere el párrafo primero del artículo 6 de la citada Ley, se impondrán por las Comunidades Autónomas, en cuantía, por cada infracción, de hasta el 25 por 100 de

las cantidades cuya devolución deba ser asegurada o por lo dispuesto en la normativa propia de las Comunidades Autónomas.”

Tanto la legislación de defensa del consumidor como la de ordenación de la edificación, cuya vinculación con el derecho a una vivienda digna y adecuada es patente, articula también un haz de derechos subjetivos a disposición del ciudadano.

### c) *Urbanismo*

Incluye el aspecto externo de la vivienda, realizando urbanizaciones con las respectivas dotaciones, zonas verdes y las Reservas urbanísticas. El precepto constitucional vincula la eficacia del derecho a una vivienda digna y adecuada con la ausencia de especulación, por eso dice que: *“Los poderes públicos cuando promuevan las condiciones necesarias y establezcan las normas pertinentes para hacerlo efectivo, tendrán que regular la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, y la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”*. Por tanto, es clara y contundente la vinculación constitucional entre la eficacia del derecho a una vivienda y la ausencia de especulación.

La legislación de desarrollo, en el ámbito urbanístico, se refiere expresamente al derecho a una vivienda como un derecho de todos los ciudadanos, especificando que consiste en disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida bajo el principio de diseño para todas las personas, que constituya un domicilio libre de ruido y otras inmisiones contaminantes de cualquier tipo que superen los límites

máximos admitidos por la legislación aplicable y en un medio ambiente y paisaje adecuados<sup>62</sup>.

El mandato hace referencia al urbanismo, y las reservas son una medida urbanística cuyo objetivo es hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada.

En especial, la Vivienda de Protección Pública se ve favorecida en el mercado con la adopción de medidas como ésta, dando respuesta a la demanda de este tipo de viviendas por un determinado segmento de la población que sólo puede por esta vía acceder a la vivienda<sup>63</sup>, dando cumplimiento al derecho constitucional objeto de estudio.

Las reservas, tanto en su constitución como en su diseño y en su desarrollo, tienen que estar siempre “iluminadas” por la finalidad de hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada.

También esta orientación alcanza al urbanismo en general, si bien de una manera especial a las Viviendas de Protección Pública, puesto que se trata de una legislación tuitiva, es decir, que tiene como finalidad concreta facilitar el acceso a una vivienda. Por lo tanto, la legislación de Viviendas de Protección Pública y, en concreto, también estas reservas tienen una especial vinculación constitucional, porque

---

<sup>62</sup> Véase Art. 4.a) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo. Su Preámbulo ofrece también una vinculación al Art. 47 CE “El derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”

<sup>63</sup> STC 21/1999, de 25 de febrero (FJ 5º) “parece evidente, habida cuenta del peso que en nuestra economía tiene el sector de la construcción residencial y la situación del mercado inmobiliario español, en el que los precios de la vivienda libre la hacen inaccesible a importantes capas de la población y la vivienda protegida, para poder ser promovida, requiere de suelo a valores de repercusión compatibles con ese destino, lo que no ofrece el mercado libre allí donde más se necesita”. La misma filosofía que inspira los patrimonios públicos de suelo, cuya regulación básica salvó este Alto Tribunal con la STC 61/1997 FJ 36)

están pensadas para dar cumplimiento al mandato establecido en la propia Constitución.

El mandato justifica la existencia de Planes de Vivienda, y otras medidas, que desarrollan el derecho constitucional. Así pues, el desarrollo normativo al amparo del marco competencial es donde se desarrolla al máximo el derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, sin ese desarrollo normativo, este precepto quedaría en una simple declaración de intenciones, quizás en un derecho existencial pero sin la posibilidad de materializarlo, y, por tanto, sin poder hacerlo realidad a los efectos de ser realmente accesible para los ciudadanos.

El alcance de este mandato supone, a los ojos del ciudadano, una garantía constitucional, ya que gracias a él se formalizaran los medios y elementos necesarios para posibilitar el acceso de los ciudadanos a la vivienda digna y adecuada.

Por ello, las medidas que se adoptarán en cumplimiento de este mandato constitucional no solo serán de protección a la vivienda, sino que toda la política de ordenación urbanística tiene que estar orientada a la concurrencia de ese derecho.

Esto explica que se pueda afirmar que el urbanismo es instrumental de la vivienda, porque sirve a la consecución de un fin, el acceso a una vivienda digna y adecuada, como prescribe y predica el artículo 47 CE.

#### *d) Carácter informador del derecho privado*

Así mismo el Art. 47 CE orienta también la legislación y la práctica judicial, informando al derecho civil o al hipotecario.

En este sentido, el Tribunal Constitucional en Sentencia 113/1989, de 22 de junio, refiriéndose a un supuesto de embargo, ha dicho (FJ 3º) que *“los valores constitucionales, que conceden legitimidad al límite que la inembargabilidad impone al derecho del acreedor a que se cumpla la sentencia firme que le reconoce el crédito, se encuentran en el respeto a la dignidad humana, configurando como el primero de los fundamentos del orden político y de la paz social en el artículo 10.1 de la Constitución al cual repugna, según aduce el Abogado del Estado, que la efectividad de los derechos patrimoniales se lleve al extremo de sacrificar al mínimo vital del deudor, valores estos que, unidos a las prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad que debe garantizar el régimen público de la Seguridad Social, están constitucionalmente consagrados en los artículos 39,41,43 y 47 de la Constitución, y obligan a los poderes públicos, no solo al despliegue de la correspondiente acción administrativa prestacional, sino además a desarrollar la acción normativa que resulte necesaria para asegurar el cumplimiento de esos mandatos constitucionales, a cuyo fin resulta razonable y congruente crear una esfera patrimonial intangible a la acción ejecutiva de los acreedores que coadyuve a que el deudor pueda mantener la posibilidad de una existencia digna”*.

#### e) *Legislación autonómica*

Recientemente, se instrumentan leyes autonómicas que intentan profundizar en el derecho subjetivo a una vivienda.

Y en la línea acorde con la reciente doctrina, ya aludida, que extiende la eficacia del derecho a una vivienda digna y adecuada mediante la instrumentación por la legislación de desarrollo, de derechos subjetivos frente a la inactividad de los poderes públicos

competentes, obligados por el mandato constitucional recogido en el Art. 47 CE, merece especial atención la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía<sup>64</sup>.

Conforme a ella las personas titulares del derecho que reúnan las condiciones establecidas podrán exigir de las Administraciones Públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada, mediante el ejercicio de acciones procedentes de acuerdo con las Leyes Procesales.

En esta línea, el artículo 24 de la Ley, protección jurisdiccional de los derechos, dice textualmente que: “las personas titulares del derecho que reúnan las condiciones establecidas en el artículo 5 de esta Ley (ingresos, vecindad, carencia de vivienda, inscripción en registro público municipal de demandantes de vivienda protegida) podrán exigir de las Administraciones Públicas el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho a una vivienda digna y adecuada, en los términos establecidos en la presente Ley, mediante el ejercicio de las acciones que procedan de acuerdo con los procedimientos que establezcan las leyes procesales del Estado”

En concreto, quienes acrediten un interés legítimo, y haya transcurrido el plazo de dos años contados a partir de la entrada en vigor de la Ley Andaluza citada, sin que los Ayuntamientos hayan aprobado sus Planes de Vivienda y Suelo, podrán reclamar el cumplimiento del deber de aprobar el Plan Municipal de Vivienda y Suelo y promover activamente la ejecución del mismo, en caso de que haya sido aprobado.

---

<sup>64</sup> Véase Art. 24, en relación con la Disposición Final Segunda de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía.

En esta línea de extensión del derecho a una vivienda digna y adecuada, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, ha elaborado la Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Garantías de Acceso a la Vivienda que establece un plazo máximo de un año, desde que la persona se inscriba en el Registro de Demandantes de Vivienda, para ofrecerle una vivienda con protección pública.

No obstante, el sistema de garantías de esta Ley queda aminorado porque transcurrido el año sin que la Administración haya podido dar solución, la persona interesada podrá acudir al mercado libre de alquiler, en cuyo caso, la Consejería de Ordenación del Territorio y Vivienda tendrá que abonar el exceso de coste derivado de ese alquiler, hasta que se le pueda ofrecer una vivienda con protección pública. El importe de la garantía asciende a la diferencia entre la renta mensual de alquiler de una vivienda (que se calcula teniendo en cuenta los parámetros de la referida Ley) y el coste de la cuota mensual por compra de una vivienda protegida.

La Exposición de Motivos de esta Ley de Garantías afirma textualmente que “de este modo queda configurada la mejor garantía de efectividad que se puede ofrecer para el cumplimiento del principio constitucional de acceso a una vivienda digna y adecuada, pues añade a la acción pública, orientada a la producción de viviendas con protección pública, las posibilidades que ofrece el mercado privado de alquiler”.

Esta Ley, que nació necesitada de Reglamento, levantó importantes expectativas, pero tuvo una vida efímera ya que fue derogada como



consecuencia, probablemente, del cambio de Gobierno Regional y por la incidencia de la crisis económica<sup>65</sup>.

También en el País Vasco se inicia la elaboración de una futura Ley de Vivienda que, en los primeros borradores del Anteproyecto que se han hecho públicos, intenta establecer un verdadero derecho subjetivo a la vivienda, de forma que los ciudadanos con dificultades económicas y con cuatro años de antigüedad en las listas de demandantes **“podrán ir a juicio a reclamar una vivienda.”**

Sin embargo, también esta garantía queda aminorada en el mismo sentido que determina la Ley de Garantías de Acceso a la Vivienda de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, porque en su defecto la reclamación será la de una ayuda para acceder al mercado libre.

Convertida en Proyecto de Ley, no fue bien acogida por los Partidos de oposición en el Parlamento Vasco.

Estas iniciativas<sup>66</sup> abren nuevos caminos en la extensión de la eficacia del derecho a una vivienda digna y adecuada, que puede alumbrar derechos subjetivos a través de la legislación de desarrollo,

---

<sup>65</sup> Esta Ley fue impulsada por el Consejero de Ordenación del Territorio y Vivienda, D. Julián Sánchez Pingarrón, y su Directora General D<sup>a</sup> Gemma Cabo Serrano. La Consejería organizó Jornadas de presentación de esta Ley, los días 21 de marzo de 2011 en Toledo y 18 de abril de 2011 en Albacete, a las que asistió el autor de este trabajo, y que contaron con la participación de representantes de la Administración, representantes de los constructores (FERECO), y expertos de ámbito nacional.

<sup>66</sup> Ver Julio TEJEDOR BIELSA “Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria: de la propiedad al alquiler y la rehabilitación”, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2012, pág. 40 “El largo camino hacia el derecho a la vivienda en la normativa autonómica. El derecho subjetivo a la vivienda es hoy, como otros hace no muchos años, un derecho subjetivo en construcción. Dada su ubicación en la Constitución entre los denominados principios rectores de la política social y económica, aspiraciones constitucionales no susceptibles de amparo constitucional, se limita a inspirar la acción de los poderes públicos y son las leyes las que han de dotarle de un contenido concreto y exigible ante los Tribunales. Sin acción judicial, sin embargo, no hay derecho y no hay acción, entendida como posibilidad de interponer una demanda para reclamar la declaración o defender un derecho, sobre el derecho a la vivienda aunque normas como la castellano-manchega o andaluza avancen por el camino ya recorrido, por ejemplo, en Francia. Tal es hoy, un primer acercamiento al derecho de acceso a la vivienda, la situación.

muy singularmente frente a inactividades<sup>67</sup> de la Administración incumpliendo el mandato constitucional.

En definitiva, siendo el fundamento del derecho a la vivienda la dignidad de la persona (Art. 10 CE), y estando reconocido expresamente en el Art. 47 CE, con las peculiaridades en cuanto a su eficacia recogidas en el Art. 53.3 CE, su impacto en la legislación de desarrollo permite la articulación de derechos subjetivos para que los ciudadanos puedan exigir las actuaciones públicas que faciliten el acceso a una vivienda digna y adecuada.

#### **4.- Actividad pública**

En cumplimiento del mandato recogido en el artículo 47 CE, el Estado y las Comunidades Autónomas, han desplegado una importante acción normativa en materia de vivienda<sup>68</sup> que ha respaldado una intensa actividad pública.

---

<sup>67</sup> Véase José MUÑOZ CASTILLO, “El derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa”, Colex, Madrid 2000, pág. 106 a 110; Ricardo GARCÍA MACHO, “las Aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda” Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1982, pág. 116, y de este mismo autor “De los derechos sociales a los principios rectores”, en “La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario (Dir. Manuel BALADO y J. Antonio GARÍA REGUEIRO), CIEP, Bosch, S.A., Barcelona 1998, pág. 366; Marcos GOMEZ PUENTE “La inactividad de la Administración” Aranzadi S.A, Pamplona 1997, pág. 159 y pág. 839, y del mismo autor “La inactividad del legislador, una realidad susceptible de control” Mc. Graw-Hill, Madrid 1997, pág. 84 y siguientes; e Ignacio VILLAVERDE MENENDEZ “La inconstitucionalidad por omisión”, Mc Graw-Hill, Madrid 1997, pág. 41 y 49 y 173.

Recuérdese Art. 25.2 y 29 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

<sup>68</sup> Véase, a título de ejemplo, “Legislación sobre la Vivienda. Normativa Estatal y Autonómica”, Cuarta Edición, aumentada y puesta al día 2011, incluye CD-Rom con normativa complementaria, (Edición preparada por Ricardo GARCÍA MACHO, Marta OLLER RUBERT y José MUÑOZ CASTILLO, con la colaboración de David MUÑOZ PÉREZ), Tecnos 2011.

Un análisis pormenorizado lleva a concluir que la referida acción normativa conforma un régimen jurídico especial de protección a la vivienda, cuya finalidad no es otra que hacer efectivo el derecho a una vivienda regulando diversas actividades de carácter público, y al que ya se ha hecho referencia.

En síntesis podemos distinguir los siguientes tipos de actividad pública:

- Una actividad administrativa de fomento, de carácter eminentemente prestacional, cuyo objetivo es hacer posible la existencia en el mercado de un buen número de viviendas dignas y adecuadas a precio razonable, y, al mismo tiempo, capacitar económicamente la demanda de segmentos sociales que, sin ello, no podrían acceder a una vivienda.

Esta actividad incorpora viviendas a un régimen jurídico especial que procura no solo facilitar el acceso sino a mantener la posesión útil y pacífica y la conservación de las viviendas.

La actividad de fomento no solo se dirige a la promoción de viviendas de protección pública, sino también a la rehabilitación de edificios y de viviendas, a efectos de normalizar viviendas o barrios urbanos degradados, revitalizando los entornos urbanos y posibilitando una vida digna.

- Una actuación administrativa planificadora, en cuya virtud se ponen en marcha planes estatales y/o

autonómicos de vivienda, e incluso programas municipales, para establecer medidas de financiación especial que faciliten el acceso y, financiación para la promoción pública de vivienda y alojamientos especiales.

- Una actuación administrativa directa o de servicio público, en cuya virtud las Administraciones públicas competentes, singularmente Comunidades Autónomas y Administraciones Locales, promueven viviendas de carácter público dirigidas a segmentos de población menos favorecidos económica y socialmente. Esta actividad materializa directamente el derecho a una vivienda.

Esta actuación administrativa se dirige también a la rehabilitación urbana, tanto de viviendas, como edificios y entornos urbanos, con especial atención a los especialmente degradados, recuperando su función y renovando su entramado residencial y urbano.

- Una actividad administrativa sancionadora, que actúa como cierre del sistema, evitando situaciones anómalas en el disfrute de las viviendas para las que se ha obtenido facilidades de acceso, o situaciones irregulares en la obtención de la financiación especial y en el cumplimiento de los requisitos exigidos.
- Una actividad administrativa de concertación, consistente en el establecimiento de convenios para el acceso a la financiación establecida por los Planes de Vivienda, para el desarrollo de operaciones de

rehabilitación de barrios degradados o de renovación urbana, y así mismo, convenios con entidades de crédito para instrumentación de financiación, y convenios interadministrativos y con fundaciones y entidades sin ánimo de lucro para operaciones especiales en materia de vivienda.

Pero, además, el paso previo para la promoción y construcción de viviendas dignas y adecuadas es la planificación y preparación de suelo apto para construir, de ahí que el precepto constitucional establezca que la utilización del suelo deber realizarse de acuerdo con el interés general y estar orientado a la efectividad del derecho a una vivienda. Debido a ello, los poderes públicos vienen obligados, por tanto, a desplegar una acción pública urbanística que proporcione suelo con características adecuadas para la promoción de viviendas de forma que se materialice el derecho a su disfrute.

Por ello, la acción urbanística de los poderes públicos es instrumental y determinante, y en esta línea se observa que programas y técnicas urbanísticas nacen al amparo de la legislación especial de protección y, aunque posteriormente, adquieren una cierta autonomía integrándose en la legislación sobre el suelo y ordenación urbana, recientemente el impacto constitucional se visualiza en la mas reciente legislación sobre el suelo, que vuelve su mirada hacia la efectividad del derecho a la vivienda, incluyendo medidas y programas para facilitar suelo adecuado para las viviendas con protección pública.

Además de los aprovechamientos municipales, y los patrimonios públicos de suelo, que no se han mostrado lo suficientemente efectivos, se crean las reservas de suelo para la promoción de viviendas sujetas a

algún régimen de protección pública, técnica en la que se trasluce de forma muy contundente la vinculación constitucional para hacer efectivo el derecho a una vivienda.

También los poderes públicos están obligados a que las viviendas reúnan las características de dignas y adecuadas, circunstancia que obliga a las Administraciones competentes a desarrollar actuaciones públicas en materia de normativa de ordenación de la edificación y de la creación de instrumentos de control de la edificación.

Por último, señalar que esta actuación pública especialmente dirigida a la efectividad del derecho a la vivienda, ha de ser complementada por los poderes públicos competentes en otra serie de actuaciones normativas o administrativas que hayan de tener incidencia en la eficacia del derecho a una vivienda, tal y como se ha puesto de relieve al estudiar la configuración constitucional de este derecho.

En esta línea la información de la legislación positiva, de la practica judicial, y de las actuaciones públicas, conforme señala el artículo 53.3 CE, obliga a introducir en actuaciones públicas muy diversas la consideración del derecho a una vivienda en consonancia con otros derechos constitucionales.

Por tanto, legislación civil, notarial, y de ordenación bancaria, por ejemplo, no pueden ignorar la eficacia del derecho al disfrute de una vivienda.

Pero, por el fundamento último del derecho al disfrute de una vivienda que, como se ha visto en su configuración constitucional, es ni mas ni menos que la dignidad de la persona, no puede desconocerse, antes al contrario, la vinculación de la eficacia del derecho al disfrute

de una vivienda con las acciones normativas y actuaciones públicas que un Estado social y democrático de derecho han de desplegar las Administraciones competentes en aras de la cohesión social, y en evitación de la incidencia de factores de exclusión social<sup>69</sup>.

En la problemática de la exclusión, el medio urbano juega un papel de primera importancia en la vivienda, circunstancia reconocida en las instancias europeas y en la puesta en marcha de programas como URBAN, HORIZON, LEDA y ERGO, caracterizados por la lucha contra la pobreza y los parados de larga duración.

En definitiva, las actuaciones públicas en materia social no pueden hacer caso omiso de la vivienda y, concretamente, en materia de revitalización del tejido urbano, de lucha contra la exclusión y de fortalecimiento de la cohesión económica y social<sup>70</sup>.

---

<sup>69</sup> Eguzki URTEAGA, “La territorialización de las políticas sociales en Francia”, ABENDUA-Diciembre 2010, se interesa por las descentralizaciones de 1982 y 2003 acaecidas en Francia y que permitieron crear centros sociales en todo el territorio, compaginando con políticas urbanas, y destaca el programa nacional de renovación urbana coordinado por la Agencia Nacional para la Renovación Urbana, señalando que en el año 2007 aprueba mas de 30 millones de euros de obras programadas para los 5 años siguientes. Un total de 400 barrios, en los cuales residen cerca de 3 millones de habitantes se benefician del dispositivo, que compromete la construcción de 95.000 pisos de protección oficial, la demolición de 96.500 pisos y la rehabilitación de otros 200.000 pisos, y se refiere al plan de cohesión social de 2004 que se estructura en torno a tres pilares: el empleo y la actividad, el acceso a la vivienda y la igualdad de oportunidades, englobando también un programa de éxito educativo. Analiza las causas de la violencia urbana en Francia, y las intervenciones realizadas en ellas. En definitiva, señala que en Francia la cuestión del territorio se ha impuesto poco a poco como un nuevo paradigma de acción social, vinculado a las ideas de solidaridad, proximidad y desarrollo local.

Ver Jesús GONZÁLEZ PÉREZ en “La dignidad de la Persona”, Editorial Civitas THOMSON REUTERS, 2ª Edición Madrid 2007.

<sup>70</sup> Véase Subsidiariedad y Políticas de la Vivienda, en “Conferencia Europea de la Vivienda, la vivienda factor de cohesión en la construcción europea”, CECODHAS, Valencia 1997.

#### **4.1.- Régimen histórico determinado.**

Toda esta actividad normativa y actividades públicas consiguientes, nacen en el Ordenamiento Jurídico español<sup>71</sup> en 1911 (Ley de 12 de junio) con la legislación de Casas Baratas, dirigida a facilitar el acceso a la vivienda a personas con escasos ingresos, con una orientación muy significativa: proporcionar habitaciones higiénicas y baratas. La salubridad constituía, en aquel momento, un problema de necesaria solución.

Esta legislación se extendió a la clase media mediante Decreto-Ley de 29 de julio de 1925 de Casas Económicas, y a los funcionarios mediante Decreto-Ley de 15 de agosto de 1927. Este régimen de Casas

---

<sup>71</sup> Puede verse la evolución del régimen jurídico especial de protección a la vivienda en José Luis VILLAR EZCURRA, “La protección pública a la vivienda”, Edición Montecorvo, Madrid 1981.

También David HERRERO LOZANO, Carlos ANDRÉS SOLER y Juan PICÓN ALONSO, “Curso especial de régimen de la vivienda y la propiedad urbana en España. Derecho administrativo de la vivienda”, Madrid CEU 1972.

Ver José MUÑOZ CASTILLO, “Viviendas de protección oficial. El procedimiento administrativo”, Generalitat Valenciana, Valencia 1996.

Igualmente, Mariano BAENA DEL ALCAZAR, “Las viviendas de protección oficial en el ordenamiento español”, Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones, Madrid 1968.

Así mismo José María ESPINOSA DEL RÍO “Viviendas de Protección Oficial” Bosch, Barcelona 1971.

Ver “Curso Especial de Régimen de la Vivienda y la Propiedad Urbana en España” Director David HERRERO LOZANO, Instituto de Estudios Profesionales Superiores. CEU. Madrid 1972.

Ver “Viviendas amparadas por el Estado” BOE. Madrid 1961

También, David HERRERO LOZANO y José CAPA HERRÁN, “La protección oficial en la construcción de viviendas”, Ministerio de la Vivienda. Servicio Central de Publicaciones, Madrid 1969.

Con minuciosidad detalla los antecedentes históricos desde 1938 María Luisa GÓMEZ JIMÉNEZ “La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005”, Editorial Montecorvo, S.A., Madrid 2006



Baratas se prolonga hasta 1939, sin perjuicio que la Ley de 25 de junio de 1935 (ampliación y aplicación de la Ley de Paro de 7 de julio de 1934), denominada “Ley Salmón” (por el nombre del Ministro que la desarrolló), otorgaba beneficios fiscales para la construcción de toda clase de viviendas con el fin de atajar el gravísimo problema de paro entonces existente.

Tras la contienda civil, la Ley de 19 de abril de 1939 regula el Régimen Legal de las Viviendas Protegidas, y crea el primer organismo específico en materia de vivienda: el Instituto Nacional de la Vivienda, que supuso un importante paso adelante en la organización administrativa y en el desarrollo de actuaciones públicas. Se extendió a la clase media por la Ley de 25 de noviembre de 1944, y mediante Decreto-Ley de 14 de mayo de 1954 se crea la categoría de vivienda de “tipo social”, dirigida a solucionar el problema de vivienda de las clases menos favorecidas. Estas viviendas quedaron inmediatamente integradas en la Ley de 15 de julio de 1954 de viviendas de renta limitada. Un hito importante en la organización administrativa fue protagonizado por el Decreto-Ley de 25 de febrero de 1957 que crea el Ministerio de la Vivienda, adscribiendo al Instituto Nacional de la Vivienda.

Merece la pena dejar constancia que la Orden de 12 de julio de 1955 (BOE del 16) aprueba el Texto de las Ordenanzas Técnicas y normas Constructivas para viviendas de renta limitada, posteriormente completadas mediante Orden de 22 de febrero de 1968.

Estas Ordenanzas junto con la Orden de 29 de febrero de 1944 sobre Habitabilidad, aplicable a todo tipo de viviendas, constituyen un hito en materia de Ordenanzas sobre Edificación y un claro precedente

de la regulación actual recogida por la legislación de Ordenación de la Edificación y su Código Técnico.

Vigente esta legislación, y con el impulso del Instituto Nacional de la Vivienda, nacen los Planes de Vivienda, el primer Plan Nacional 1955-60, el Plan de Madrid de 1955, el Plan de Barcelona de 1955, el Plan de Urgencia Social de Madrid de 1957, el Plan de Urgencia Social de Barcelona de 1958, el Plan de Urgencia Social de Vizcaya de 1958, el Plan de Urgencia Social de Asturias de 1958, el Plan de Urgencia Social de Vizcaya de 1959 y el Plan Nacional de la Vivienda para los años 1961 a 1976.

Al tiempo, se prestó atención a la vivienda rural, mediante patronatos para su mejora, que nacen mediante la Instrucción del Instituto Nacional de la Vivienda núm. 23 de 13 de diciembre de 1961, y se desarrollan por Real Decreto 1400/1977, de 2 de junio y Real Decreto 2683/1980.

Al amparo de la Ley de 23 de diciembre de 1961 (Plan Nacional de la Vivienda), nace la legislación de viviendas de protección oficial (Texto Refundido aprobado por Decreto 2131/1963, de 24 de julio, con las modificaciones introducidas por el Decreto 3964/1964, de 3 de diciembre (rectificado), en lo que se refiere a la adaptación de la legislación de viviendas de protección oficial a las disposiciones de la Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma del Sistema Tributario, que fue reglamentado por el Decreto 2144/1968, de 24 de julio).

Al amparo de esta legislación nacieron las conocidas viviendas “subvencionadas”, cuya construcción superó las previsiones del Plan Nacional de la Vivienda 1961-1976.

Vigente la legislación de Viviendas de Protección Oficial, la normativa técnica evoluciona significativamente, y respecto al diseño es de aplicación a este tipo de viviendas las Ordenanzas Provisionales aprobadas por Orden de 20 de mayo de 1969, se da un paso mas en la regulación de normativa técnica a pesar de la denominación “provisionales”, y, posteriormente, nacen las Ordenes Ministeriales de 24 de noviembre de 1976 y de 17 de mayo de 1977 sobre Calidad, que han perdurado hasta la implantación de la moderna y actual legislación de Ordenación de la Edificación<sup>72</sup>.

Seguidamente, pero con una vida efímera, surge la legislación de viviendas sociales, al amparo del Decreto-Ley 12/1976, de 30 de julio, sobre Inversión en Vivienda, cuya denominación inducía a error por confusiones con las viviendas de promoción pública, siendo en realidad de promoción privada, y que requerían una muy compleja instrumentación administrativa. Fue rápidamente derogada por el Real Decreto Ley 31/78, de 31 de octubre, sobre Política de Viviendas de Protección Oficial.

Esta norma y el Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, reinstauran las viviendas de protección oficial, introduciendo una importante innovación en la materia: las ayudas económicas personales, que refuerzan la consideración de los aspectos subjetivos de los adquirentes.

Llegados a este punto, merece la pena constatar la extensión de la protección oficial a dos importantes tipos de actuaciones: mediante Real Decreto Ley 12/1980, de 26 de septiembre, se extiende el

---

<sup>72</sup> Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación; y Código Técnico de la Edificación (Real Decreto 314/2006, de 28 de marzo)

régimen de protección oficial a la adquisición y preparación de suelo residencial, al equipamiento comunitario primario, la rehabilitación de viviendas existentes, y las obras de mejora que supongan ahorro del consumo energético; y, mediante el Real Decreto 2076/1978, de 20 de julio, se abre el régimen de protección oficial a edificios en construcción o terminados.

Finaliza así la etapa preconstitucional de la legislación especial de protección a la vivienda, ya que la CE de 1978 supone un relanzamiento del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada al ser reconocido como un derecho de todos los españoles, si bien de carácter social e incluido en el capítulo destinado a los Principios Rectores, y contiene un mandato a los poderes públicos para hacerlo efectivo.

Con este respaldo, ve la luz la primera normativa especial de protección postconstitucional, que se materializa en el Plan Trienal 1981-1983, mediante el Real Decreto 2455/1980, de 7 de noviembre.

Este primer Plan postconstitucional, posibilita el arranque de la protección a la rehabilitación de viviendas, que si bien nace mediante el Real Decreto Ley 12/1980, de 26 de septiembre, el Real Decreto 375/1982, de 12 de febrero y el Real Decreto 2555/1982, de 24 de septiembre (esta norma sobre áreas de rehabilitación integrada), en realidad apenas tuvieron plasmación real que, sin embargo, se materializa mediante Real Decreto 2329/1983, de 28 de julio.

La actuación pública en materia de vivienda se completa con la puesta en marcha de un importante programa de viviendas de promoción pública entre 1980 y 1983, a cargo del nuevo organismo

Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda (IPPV)<sup>73</sup>, que sustituyó al Instituto Nacional de la Vivienda y que incorporaba a la Administración del Patrimonio Social Urbano, organismo sustituto de la extinta Obra Sindical del Hogar, y competencias sobre suelo residencial atribuidas al Instituto Nacional de Urbanización.

Esta actuación puso en marcha promociones de 30.000 viviendas de promoción pública cada año, con las siguientes características dignas de consideración: se contemplaba la obtención de suelo mediante aportaciones municipales, convenios con las Diputaciones Provinciales y adquisición directa o mediante concurso por el IPPV, y la programación tuvo muy en cuenta la adecuación de las disponibilidades de suelo y su aptitud urbanística, estableciéndose 6.000 viviendas de reserva, para cubrir imprevistos sobre las 30.000 viviendas anuales programadas. Así mismo, se elaboraron instrucciones para la redacción de proyectos y dirección de obras, y se estableció una utilización generalizada del concurso de proyecto y obra, para evitar divorcios entre el proyecto aprobado y la adjudicación de la obra, y reduciendo al mínimo reformados y modificaciones en el transcurso de la ejecución de las obras<sup>74</sup>.

A este Plan le sucede el Plan Cuatrienal 1984-1987, y dos Planes que abandonan la programación cuatrienal para establecer modulaciones anuales que fueron el Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, sobre financiación, y el Real Decreto 224/89, de 3 de marzo, sobre financiación, esta última norma recogiendo ya la Doctrina del Tribunal Constitucional establecida por la Sentencia núm.

---

<sup>73</sup> El Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda fue suprimido por Real Decreto 1654/1985, de 3 de julio.

<sup>74</sup> Información de la extinta Subdirección General de Promoción Pública del Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (también extinguido).

152/1988, de 20 de julio. Estas normas sobre financiación introdujeron el régimen especial de promoción, configurado como un sistema singular de promoción pública, inicialmente reservado a promotores de carácter público, por la primera y extendido a las cooperativas por la segunda, pero con financiación cualificada de origen bancario.

Seguidamente se puso en marcha el Plan Estatal 1992-1995, mediante el Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre. Este Plan incorpora actuaciones protegibles en materia de suelo y una nueva línea de financiación denominada de Viviendas a Precio Tasado, cuya finalidad fue intentar reducir el importante stock de viviendas libres existente en ese momento. Extiende el régimen especial de protección a los promotores privados.

El Plan 92/95 contiene una estructura que devino tradicional de los Planes postconstitucionales, ya que el resto de planes hasta el 2009/2012 siguen una similar configuración.

Los Planes Estatales posteriores, 1996/1999 (Real Decreto 2190/1995, de 28 de diciembre), que fue cerrado anticipadamente, el Plan 1998/2001 (Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio), el Plan Estatal 2002/2005 (Real Decreto 1/2002, de 11 de enero), el Plan 2005/2008 (Real Decreto 801/2005, de 1 de julio) y, finalmente, el Plan Estatal 2009/2012 (Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre), siguen, en líneas generales, la estructura establecida por el Plan de Vivienda 1992/1995, con algunas variaciones en cuanto a las actuaciones protegidas y también con modificaciones meramente terminológicas, por ejemplo se pasa de “financiación cualificada” a “financiación convenida”, o se tiene en cuenta para el cálculo de los ingresos familiares, en lugar de el número de veces sobre el salario

mínimo interprofesional, el número de veces sobre el indicador públicos de renta de efectos múltiples (IPREM).

Recientemente el Plan Estatal de Fomento de Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas, 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, persigue un cambio de modelo y se apoya en las ayudas al alquiler, el fomento del parque público de vivienda en alquiler y programas de fomento a la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, abandonando el impulso a las promociones privadas en propiedad y en arrendamiento,

Toda esta evolución histórica, que se ha pormenorizado, tiene, lógicamente, dos partes bien diferenciadas que ya se ha hecho notar entre normativa preconstitucional y normativa postconstitucional. Todo el conjunto conforma la legislación especial de viviendas de protección pública, que se configura como un régimen jurídico específico de especial vinculación constitucional, puesto que su finalidad no es otra que hacer efectivo o facilitar el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada. Históricamente se han ido decantando los sistemas y medios de financiación, las medidas y programas, y a su amparo, han nacido importantes técnicas urbanísticas incorporadas posteriormente a la legislación del suelo y ordenación urbana, así como la normativa técnica que posteriormente da lugar a los requisitos básicos de la edificación.

La legislación preconstitucional contenía normativa sustantiva, normativa técnica y normativa de financiación, incluidos los beneficios y exenciones fiscales, en tanto que la normativa postconstitucional se extiende en normativa básica de financiación que corresponde al

Estado, y se materializa en los Planes Estatales de Vivienda, y en la normativa autonómica, que comprende la legislación sustantiva sobre vivienda, normativa propia de financiación, normativa complementaria de financiación de los Planes Estatales, y normativa de gestión administrativa.

Las bonificaciones y exenciones fiscales se producen con carácter independiente y con arreglo a su legislación específica, si bien constituyen un complemento de fomento muy potente.

De acuerdo con el precepto constitucional, el urbanismo es instrumental a la vivienda, ya que debe estar orientado a hacer efectivo al disfrute de este derecho, por ello es interesante detenerse en la aportación que la legislación especial ha realizado en esta materia.

La legislación de Viviendas de Protección Oficial históricamente ha sido precursora de técnicas y programas de desarrollo urbanístico, por lo que el urbanismo es instrumental de la vivienda<sup>75</sup>, como ya se ha señalado.

---

<sup>75</sup> Así lo ha destacado Martín BASSOLS COMA, “Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español” (1812-1956), Ed. Montecorvo S.A., Madrid, 1973, págs 453 y ss. En pág. 454 dice “la acción municipal en materia de mejora y saneamiento, configurada por la Ley de Casas Baratas, será la plataforma sobre la que se articulará la iniciativa pública urbanizadora y el cauce a través del cual se introducirán la mayoría de los conceptos urbanísticos modernos”. Tras analizar que la legislación de protección incorpora junto al auxilio a la vivienda una serie de instituciones urbanísticas dice “De esta forma asistimos a una simbiosis o coordinación de la normativa específica de vivienda y de las cuestiones urbanísticas, y, paradójicamente, tendremos ocasión de comprobar cómo a través de una ordenación sectorial se produce la recepción de los modernos conceptos urbanísticos decantados en el panorama doctrinal de la época, mientras todos los intentos de superar en el campo netamente urbanístico general, los viejos modelos de la legislación de Ensanche y Saneamiento, hemos visto que fracasaron rotundamente”. Refiriéndose al período 1939-1956, en págs. 538 y ss. Consta en la legislación de protección “la aparición del Estado como promotor directo, o a través de órganos intermedios oficiales, de grandes conjuntos de viviendas y como urbanizador de grandes extensiones de terreno para la edificación de viviendas sociales”. Y en págs. 541 y ss., refiriéndose a la legislación de viviendas de renta limitada, constata que con los Planes de Urgencia Social y con la organización de Poblados Dirigidos aparecen entes públicos que revisten una auténtica configuración de entes de gestión e iniciativa urbanística. Y en págs. 544 y 545 hace referencia (tras la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956), a



Podríamos afirmar que las reservas de suelo, reguladas por la el Texto Refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), tienen precedentes claros, en la línea de lo que comentaremos mas adelante.

Las reservas son una institución reciente en el derecho urbanístico, sin embargo en la legislación de protección a la vivienda se pueden observar tres supuestos concretos que coinciden con la naturaleza y la finalidad, en parte, de las actuales reservas, y que por ello deben ser considerados antecedentes históricos<sup>76</sup>.

#### *a) Ciudades Satélites de Casas Baratas de 1911.*

La primera norma que destaca es la Ley de Casas Baratas de 1911<sup>77</sup>, que nace como un sistema urbanístico denominado “Ciudades Satélites de Casas Baratas”. Consistió en viviendas que se constituyen en dos usos, propiedad o alquiler, y edificadas acogándose a

---

los Convenios del INV con la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo y, después, por Ley 30 de julio de 1959 a la Gerencia de Urbanización.

<sup>76</sup> Sobre antecedentes históricos de la legislación especial ver José Luis VILLAR EZCURRA, en “La protección pública de la vivienda”, Editorial Montecorvo, Madrid 1981.

<sup>77</sup> Véase José MUÑOZ CASTILLO, “Viviendas de Protección Oficial. El procedimiento administrativo”, Generalitat Valenciana, Valencia 1986, pag. 23.

Las características de la nueva legislación de casas baratas de 10-12-21, son básicamente:

- Son determinantes para otorgar la calificación a las viviendas tanto las condiciones técnicas, higiénicas y económicas, como las condiciones subjetivas de los beneficiarios, nivel de ingresos y esfuerzo económico, ya que se determina un ingreso anual máximo y los beneficiarios no han de pagar un alquiler anual superior a la quinta parte del máximo de ingresos.
- Organización administrativa: Instituto de Reformas Sociales y Juntas de Casas Baratas (Ministerio de Trabajo)
- Expedientes administrativos de construcción con tres etapas: declaración y aprobación de terrenos, calificación condicional y calificación definitiva.
- Medidas administrativas de fomento a la construcción: cesión gratuita de terrenos, préstamos con garantía hipotecaria concedidos por la Administración, subvenciones directas a los promotores, subsidiación de intereses de préstamos y obligaciones hipotecarias, y garantía de renta a los propietarios de casas edificadas para alquilarlas (abono por el Estado que se calcula mediante un procedimiento complejo y complicado); exenciones fiscales sobre contribuciones, impuestos de derechos reales y transmisiones de bienes, del timbre del Estado, y tasas por licencia de obras.”

legislación específica que se aplicó durante el primer tercio del siglo XX. Estas viviendas se acogían a ayudas oficiales o préstamos de bajo interés, y estaban dirigidas a la clase obrera o media-baja de la época<sup>78</sup>.

Normalmente eran de una o dos plantas y se situaban en los alrededores de las ciudades, en espacios poco urbanizados y en terrenos de bajo coste, para facilitar a sus habitantes (propietarios o arrendatarios) una vida más confortable y sostenible, tanto desde el punto de vista sanitario como medioambiental, de ahí el apelativo Ciudades Satélites. Estas viviendas de baja densidad constructiva, se gestionaban en régimen cooperativo o vinculadas a instituciones públicas tales como Ayuntamientos, Partidos políticos, Organismos estatales, etc... desde esta perspectiva se asemejan mucho a las actuales reservas para viviendas de protección pública y, por tanto, se podría considerar un primer antecedente a las reservas, teniendo en cuenta que en ese momento histórico no existía una ley del suelo.



Casas Baratas en Tarragona (Construidas bajo la legislación de Casas Baratas de 1911)

---

<sup>78</sup> Puede verse Luis ARIAS GONZÁLEZ en “El Socialismo y la vivienda obrera en España (1926-1939)”, Ediciones Universidad, Salamanca 2003, y también Paloma BARREIRO PEREIRA en “Casas Baratas: la vivienda social en Madrid 1900-1939”, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, 1992.

Como se señala, las reservas urbanísticas para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, consideradas en su sentido general como terrenos reservados por el Planeamiento Urbanístico para la promoción de este tipo de viviendas, encuentra antecedentes históricos claros que se pueden vislumbrar en la legislación de viviendas con protección, desde el nacimiento de este régimen especial.

Ya se ha señalado que la legislación especial de protección a la vivienda ha sido precursora de la mayoría de los conceptos urbanísticos modernos, circunstancia que también podemos apreciar en el supuesto de las reservas urbanísticas. Por tanto, podemos avanzar que asistimos a un reencuentro entre la legislación urbanística y la legislación de protección a la vivienda.

Al amparo de la legislación de Casas Baratas constituida esencialmente por la Ley de 12 de junio de 1911, reglamentada en 11 de mayo de 1912, y sustituida por la Ley de 10 de diciembre de 1921, cuyo reglamento fue aprobado por Decreto de 8 de julio de 1922, se crean, como se ha indicado, las Ciudades Satélites de Casas Baratas que consisten en la reunión de grupos de casas familiares que ocupan un espacio considerable de terreno, por requerir obras especiales de urbanización, como trazado de calles, circulación, distribución de manzanas y desagües, que necesitan establecer servicios colectivos para responder a las exigencias de la higiene, cultura, cooperación, recreo, medios de comunicación, etc... de sus habitantes, expresado todo ello en el lenguaje normativo de la época<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Véase María Nieves DE LA SERNA BILBAO, en “Manual de Derecho de la Edificación. Instituciones Básicas”, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., 1999, Universidad Carlos III de Madrid, que en la pag 106, respecto de los grupos de casas y ciudades satélites dice que la normativa se refiere tanto a

La creación de las Ciudades Satélites, debían ser determinadas por el Ministerio de Trabajo, a propuesta del Instituto de Reformas Sociales, al conceder la aprobación de los terrenos o la calificación condicional de la casa barata.

Por tanto, estamos en presencia de terrenos que requieren urbanización y que se destinan con carácter exclusivo a las viviendas de protección pública vigentes en aquel momento, que eran las casas denominadas baratas.

Rememorando la terminología y exigencias existentes en aquella época, podemos destacar las siguientes características de las Ciudades Satélites:

- El objetivo esencial era cohesionar la construcción de viviendas dirigidas a personas perceptoras de “emolumentos modestos, como remuneración del trabajo”, con el objetivo de reunir las condiciones técnicas, higiénicas y de salubridad que persigue la arquitectura en aquellos años. Estamos transitando desde viviendas para obreros constituidas por una sola habitación y sin servicios, esto es desde el hacinamiento, hacia viviendas con distribución interior de dormitorios, estanquidad, ventilación, soleamiento y servicios.

Es curioso los términos que emplea aquella normativa *“el número mínimo de habitaciones será el necesario para vivir en condiciones higiénicas y el máximo estará limitado por las estrictamente indispensables para llenar las necesidades de las personas de posición modesta que habrán de habitar las casas baratas. Estas circunstancias*

---

la edificación como a la materia de urbanismo así la obligación de realizar a los constructores las obras de urbanización y trazado de calles.

*se tendrán en cuenta en cada caso al examinar los respectivos proyectos para conceder la calificación de casa barata*”. (Así dice el artículo 61 del Decreto de 8 de julio de 1922 que, seguidamente, determina las superficies cúbicas de la pieza de estar o comedor, de la cocina, de los dormitorios, de los roperos y despensas, así como la aireación y ventilación especialmente de cocinas y retretes).

- Las Ciudades Satélites han de construirse “donde los terrenos sean económicos y estén próximos a grandes arterias de circulación o a los grandes centros de trabajo”. Dispondrán de agua potable abundante y de fácil desagüe.
- También el precitado Reglamento se ocupa de las condiciones de salubridad de los terrenos y del subsuelo, especificando que se tiene que garantizar que ni las aguas subterráneas ni las meteóricas puedan, por su permanencia en contacto con las fábricas mantener un estado constante de humedad y, además, deben impedir la penetración de gases, las materias fecales, y habrán de estar lejos de aguas estancadas, estercoleros y basureros, cementerios, establecimientos insalubres y, en general de todo foco de impurificación del aire. Claramente se observa la preocupación por la higiene que, repetimos, era una obsesión de la arquitectura en aquel momento.
- Las Ciudades Satélites estarán integradas por casas que formen un grupo que reúnan las condiciones generales de la casa barata familiar, sin que estos grupos puedan superar viviendas unidas unas a otras en las que se alberguen mas de cuarenta familias.

En las casa baratas familiares se limita el número de pisos a planta baja, o natural, y primer piso, y se regula por esta legislación los anchos de calles y la distribución interior de manzanas.

- Las Ciudades Satélites tendrán obligatoriamente en su programa campos de recreo para niños, y el Ministro de Trabajo, Comercio e Industria, previo informe del Instituto de Reformas Sociales podrá exigir la existencia de áreas libres, parques, arbolados, pabellones de administración, de enseñanza, de reuniones, biblioteca, casa cuna, dispensario, puesto de incendio y de socorro y otras análogas.

\* El papel protagonista en cuanto a la iniciativa para su construcción correspondía al Estado, a los Ayuntamientos y a las Sociedades Constructoras, destacando especialmente la intervención municipal y la de las Sociedades Cooperativas<sup>80</sup>.

Los Ayuntamientos podían realizar estas construcciones en terrenos de su propiedad o, podían comprar extensiones de terrenos a propósito, a fin de urbanizarlos convenientemente y arrendarlos o enajenarlos después con destino a casas baratas.

Los proyectos redactados para este fin por los Ayuntamientos se sometían a la aprobación del Ministerio de Trabajo, que resolvía previo informe del Instituto de Reformas Sociales. El Real Decreto de aprobación de estos proyectos comprendía la declaración de utilidad

---

<sup>80</sup> Se llegaron a celebrar tres Congresos de Cooperativas de Casas Baratas. El tercero y último se celebró el 7 y 9 de junio de 1935 en Valencia por tratarse de la Provincia con mayor implantación de Cooperativas de Casas Baratas. Se llegó a crear la UNION ESPAÑOLA DE COOPERATIVAS DE CASAS BARATAS Y ECONÓMICAS.

Puede verse María Nieves DE LA SERNA BILBAO, en “Manual de Derecho de la Edificación. Instituciones Básicas”, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., 1999, Universidad Carlos III de Madrid, pág. 107 que dice “En segundo término, las sociedades constructoras podían ser Calificadas como Cooperativas benéficas o lucrativas (artículo 42). Se entendía por Cooperativa “las Asociaciones que se dediquen a construir casas solamente para sus socios, siempre que su dirección y administración queden a cargo de éstos y cuyo capital esté constituido por desembolsos de los mismo socios, sin derecho a percibir dividendos o intereses, y que el número de socios no sea limitado (transcripción del artículo 44 del Reglamento de Casas Baratas). Desde esta perspectiva, las Cooperativas benéficas eran aquellas cuya dirección y administración se encontraba confiada a personas distintas de los beneficiarios y cuyo capital estaba formado por donativos, legados, cuotas de suscripción o subvenciones y obligados a invertir las ganancias obtenidas (como alquiler o venta de casas) en sucesivas construcciones. Se consideraban Cooperativas lucrativas las restantes”.

pública y la necesidad de expropiación forzosa y de la ocupación de los solares o fincas, así como el plazo de comienzo y terminación de las obras. Es curioso señalar que el artículo 38 del Reglamento antes citado, que comentamos, señala *“contra las declaraciones de necesidad de expropiación forzosa y ocupación de solares o fincas, podrá interponerse recurso contencioso administrativo pero sin que por ello se paralice la tramitación de los expedientes.”*

Merece la pena detenerse un momento en el procedimiento y el modo de establecer el justiprecio, ya que el proyecto lo realiza un perito de cada parte y un tercero designado por el Instituto de Reformas Sociales, y para la tasación habrá de tenerse en cuenta la renta que la finca produzca y haya producido en los cinco años últimos, el valor con que figure en los Registros Fiscales y el valor de las fincas análogas por su clase y situación en el mismo pueblo. No se tomará en cuenta ni el aumento que pueda experimentar el valor de la propiedad a consecuencia del proyecto ni las mejoras y construcciones que se hagan después de haberse declarado la necesidad de ocupar la finca. En todo caso se aumentará al tipo de tasación un 3% como valor de afección al inmueble (artículo 39 del tan citado Reglamento).

Podemos observar ya sistemas, conceptos y condiciones que pasarán con las debidas actualizaciones al urbanismo moderno.

Los beneficios establecidos por la legislación de casa baratas, como exenciones tributarias, préstamos del Estado, y subvenciones alcanzan también a la adquisición de los terrenos destinados a la edificación de casas baratas.

Nos hemos detenido, aunque brevemente, en la descripción de las características de este tipo de programación urbanística destinado a la

construcción de viviendas amparadas por el Estado, pero que podían promover también las sociedades y los particulares, para comprender mejor el alcance de su consideración como antecedente de las modernas actuaciones en la materia.

Con las Ciudades Satélites de casas baratas nacen lo que hoy se consideran Ciudad Jardín<sup>81</sup> o viviendas adosadas, y los ejemplos de aquellas construcciones que todavía hoy permanecen (con las debidas rehabilitaciones y medidas de conservación) son muy significativos y constituyen un patrimonio histórico residencial digno de mención. A modo de ejemplo basta citar la ciudad jardín denominada “Casas Baratas para Málaga” propiciado por la “Sociedad de Casas Baratas S.A.”, inauguradas por Su Majestad el Rey Alfonso XIII<sup>82</sup>, y las casas baratas de Tarragona que, muy recientemente, han protagonizado un movimiento ciudadano de defensa y conservación frente a presiones urbanísticas municipales, con el apoyo de importantes personalidades de la Universidad y de la Arquitectura<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> El movimiento urbanístico de las ciudades jardín fue fundado por Sir Ebenezer Howard (1850-1928). Sus conceptos de carácter urbanístico y social se contienen en el libro “Ciudades Jardín del mañana” cuya versión completa apareció en 1902. Se trata de un centro urbano diseñado para una vida saludable y de trabajo, estará rodeada por un cinturón vegetal y tendrá un crecimiento controlado. En España, concretamente en Málaga se encuentra el barrio de Ciudad Jardín, cuyas obras iniciales dieron comienzo a raíz de la Ley de Casas Baratas.

<sup>82</sup> La Ciudad Jardín de Málaga se construyó por la “Sociedad de Casas Baratas SA” al amparo de la legislación de Casas Baratas. El Diario “La Unión Mercantil” del día 12 de febrero de 1926, recoge la inauguración a cargo de S.S. M.M. Alfonso XIII y Victoria Eugenia. Al monarca le fueron entregadas las llaves de la primera casa, y éste al Alcalde, que procedió a adjudicar la casa a un trabajador malagueño.

<sup>83</sup> Véase al respecto, Jordi GAVALDÀ en “El Plan de Ordenación Urbanística Municipal de la ciudad de Tarragona de 2007 (POUM 2007) y su incidencia sobre el conjunto arquitectónico de las Casas Baratas” Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. XII, nº 157, 30 de octubre de 2007.

Así mismo, Jordi GAVALDÀ en “El planeamiento urbanístico uniformizador. Acciones ciudadanas para la conservación del patrimonio de las Casas Baratas (Casas Barates) de Tarragona”, Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Neocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008.



Siguiendo a Jordi GAVALDÀ (véase nota anterior) y las Actas del XI Coloquio Internacional de Geocrítica, celebrado en la Universidad de Buenos Aires, los días 2-7 de mayo de 2010 sobre “La planificación territorial y el urbanismo desde el diálogo y la participación”, ponencia “El urbanismo y su planificación compatibilizados con al preservación del patrimonio histórico. El caso de Tarragona”, podemos señalar que la cooperativa de Casas Baratas, La Colectiva, construyó en 1930 la Ciudad Satélite de casas baratas de Tarragona, esto es, un conjunto arquitectónico formado por tres hileras de 9 casas y una hilera de 8 casas todas ellas con patio anterior y patio posterior.

La edificación ocupa una extensión de terreno considerable y su orientación norte-sur hace que la trayectoria del Sol forme una diagonal que va del vértice inferior derecho al vértice superior izquierdo del conjunto, y supone un aprovechamiento máximo de las horas de Sol. Si se añade que se trata de casas con muchas y amplias ventanas, y unos patios superiores a la superficie normal, se puede comprender la preocupación higienista de la época, al conseguir unas viviendas muy soleadas y ventiladas y unos espacios para efectuar actividades diversas (pequeño huerto, establo, palomar...).

Del proyecto constructivo cabe destacar la utilización de recursos arquitectónicos y técnicos que avanzan, en su época, el concepto de sostenibilidad, ya que consiguen un sistema de climatización natural mediante la denominada “cubierta a la catalana” que, en invierno mantiene caliente la casa y fresca en verano, por el efecto aislante de este tipo de cubierta, y la orientación norte-sur del conjunto.

---

Y también, Jordi GAVALDÀ en “El urbanismo y su planificación compatibilizándolos con la preservación del patrimonio histórico. El caso de Tarragona”, Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, Vol. XIV, nº 331.

Sin embargo, el Plan de Ordenación Urbanística Municipal del año 2007 de la ciudad de Tarragona, contiene inicialmente un urbanismo uniformizador, promociona intereses especulativos con una ignorancia buscada del valor patrimonial, y se pretenden hacer desaparecer estas Casas Baratas, incluso sus calles de propiedad privada, previendo la expropiación pública, su derribo y posterior venta a la iniciativa privada para construir diversos bloques de cinco y seis pisos más planta baja.

La Ciudad Satélite de Casas Baratas de Tarragona, que podemos visualizar en la fotografía que se inserta, fue salvada por la acción de los propietarios, con el apoyo de Profesores de Geografía, Historia e Ingeniería de las Universidades de Barcelona y Rovira i Virgili de Tarragona, cuyos trabajos permitieron la recuperación de archivos históricos, que fueron decisivos para la conservación del conjunto, que se consiguió en el proceso de revisión del referido Plan de Ordenación que ha ido subsanándose gradualmente por los representantes del municipio.



Fotografía: Jordi Gavalrà (marzo 2008)

Ha merecido la pena señalar esta reciente problemática para poner de relieve las características urbanísticas de las Ciudades Satélites de Casas Baratas, como precedente de técnicas y programas urbanísticos actuales, que obligan a reflexionar sobre los caminos que debe emprender el urbanismo (y por supuesto las reservas para la

construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública), para hacer eficaz el derecho a una vivienda digna y adecuada que proclama el artículo 47 de nuestra Constitución.

*b) Poblados Dirigidos.*

También constituyen precedentes los denominados “Poblados Dirigidos” que consistieron en una técnica planificadora, con la intervención de un tipo de promotor “Organización de los poblados dirigidos (Madrid)”, que perseguía dar solución a dos problemas al mismo tiempo: proporcionar vivienda a los inmigrantes y obreros de la construcción en general y mitigar el paro.

La experiencia de la política seguida en la construcción de las viviendas protegidas y bonificables, y el conocimiento más exacto del problema que hizo posible el Censo de 1950, permitieron al Estado iniciar una nueva fase de su política de vivienda, en la que -a eso se aspiraba al menos- se evitasen los inconvenientes surgidos en la anterior. Esta nueva fase se inició con la publicación de la Ley de 15 de julio de 1954 sobre construcción de viviendas de renta limitada.

La Ley dividía las viviendas de renta limitada en dos grupos:

Grupo 1º- Las viviendas no recibían ayuda directa del Estado y tenían como único auxilio la preferencia en el suministro de materiales. Se fijó un alquiler máximo de 1.500 pesetas la mes, no existiendo prácticamente limitaciones en la venta por pisos.

Grupo 2º- Las viviendas a las que el Estado prestaba auxilio, y que se dividían en tres categorías, según la superficie en metros cuadrados.

Los beneficios que a las viviendas de renta limitada concedía la Ley eran:

- a) Exenciones y bonificaciones tributarias.
- b) Anticipos sin interés reintegrables a largo plazo.
- c) Preferencia en el suministro de materiales.
- d) Derecho a la expropiación forzosa de terrenos edificables.

Pero a pesar de las tres clases de legislación sucesiva de viviendas con ayuda del Estado -protegidas, bonificables y de renta limitada-, el panorama del alojamiento era cada vez más desolador. Por todo ello, y con base en la Ley de 19 de abril de 1939 y su Reglamento de 8 de septiembre de 1939, que disponía que “el Instituto Nacional de la Vivienda formulará los planes generales de construcción de viviendas de renta limitada”, por Decreto de 1955 se aprobó el Plan Nacional de la Vivienda para construir, en cinco años, un total de 550.000 viviendas, a un ritmo de 110.000 por año.

El Plan Nacional de la Vivienda, 1956-1960, formulado en un año en el que los estrangulamientos en el mercado de materiales de construcción eran aún muy importantes, llevaba implícita una gran ambición. No es extraño, pues, que el Plan no pudiera ser enteramente cumplido, lo que no quiere decir que la expansión que se propuso fuese exagerada.

Desde el nuevo Ministerio<sup>84</sup>, se auspició la Ley -13-XII-1957- estableciendo un plan de Urgencia Social para Madrid, que dispuso la

---

<sup>84</sup> En el año 1957, por Decreto-Ley de 25 de febrero, se creó el Ministerio de la Vivienda, como Departamento encargado de llevar a cabo la acción administrativa en materia de vivienda, arquitectura y

construcción de 60.000 viviendas subvencionadas en el plazo de dos años. Los beneficios de la nueva modalidad de protección se extendieron pocos meses después a todo el ámbito nacional. Esta nueva clase legal de viviendas, en el momento de su apoyo inicial en 1957 contaban con los estímulos siguientes: exenciones tributarias, preferencia en el suministro de materiales, subvención de 30.000 pesetas por unidad, y renta fijada en función de la superficie útil y adaptada cada año a las variaciones del coste de la vida mediante Decreto del Consejo de Ministros, con aplicación automática del índice fijado por la Dirección General de Estadística.

Al amparo del Plan de Urgencia Social de Madrid de 1957, que adopta medidas para atajar la inmigración y los asentamientos clandestinos, nacen las promociones de Poblados Dirigidos, que surgen ese mismo año 1957.

Los Poblados Dirigidos se regulaban por el Decreto de 8 de marzo de 1957<sup>85</sup>, que contemplaba los beneficios para las viviendas de renta limitada, grupo segundo, de tercera categoría y de tipo social, presentados por promotores individuales o asociados entre sí, acogidos a los Poblados Dirigidos: Anticipos reintegrables y primas a la construcción, fundamentalmente.

Para la construcción de los Poblados Dirigidos se creó una entidad promotora de carácter mixto, a la que se ha hecho referencia, puesto que era de derecho privado pero tutelada por el Instituto Nacional de la

---

urbanismo, agrupando diversos organismos existentes: Dirección General de Regiones Devastadas, Dirección General de Arquitectura y Urbanismo e Instituto Nacional de la Vivienda.

<sup>85</sup> Además del Decreto mencionado, los Poblados Dirigidos se regulaban por la Orden de 8 de noviembre de 1957, el Decreto de 15 de enero de 1959, la Orden de 10 de febrero de 1959, la Orden de 12 de mayo de 1959, el Decreto de 17 de noviembre de 1960 y el Decreto de 6 de abril de 1961.

Vivienda, que se llamó Organización de los Poblados Dirigidos, donde colaboraban los beneficiarios y el propio I.N.V. con la Comisaría para la Ordenación Urbana de Madrid y sus alrededores, organismos ambos que estaban integrados dentro de la estructura del Ministerio de la Vivienda.

En síntesis, esta técnica de promoción revestía las siguientes características:

- Al frente de cada uno de los Poblados Dirigidos se establecía una Gerencia constituida por el Arquitecto Jefe de las Obras, un Delegado de Asuntos Generales y un Delegado de Asuntos Técnicos, nombrados por el Ministro, a propuesta del Director General de la Vivienda.
- La Administración aportaba los terrenos urbanizados, el proyecto, la dirección técnica, el suministro de materiales y la gestión de los anticipos sin interés y bonificaciones tributarias.
- A cargo del beneficiario corrían el pago de los terrenos, honorarios de proyecto y una pequeña parte de los materiales de construcción y mano de obra.
- Con respecto a la mano de obra, se estableció una fórmula, que resultó eficaz, y que consistía en que si los beneficiarios aportaban su trabajo personal, únicamente pagaban los terrenos y gastos generales y recibían un premio de diez mil pesetas, lo que conseguía mitigar el problema del paro.
- La organización de Poblados Dirigidos, para cada programación, se extingue una vez cumplidos sus objetivos.

Los beneficios de los Poblados Dirigidos se extendieron también a los Poblados Mínimos de Absorción, para afectados sin medios

económicos, cuya finalidad esencial era la erradicación del chabolismo con carácter temporal.

No obstante los Poblados Dirigidos fueron diseñados por renombrados arquitectos de la época, un punto débil fue la baja calidad de los materiales empleados debido a la escasez de medios económicos, lo que propició, a menudo, la pronta aparición de vicios constructivos.

Los Poblados Dirigidos conseguían la máxima participación de la iniciativa privada<sup>86</sup>, y una colaboración con la Administración, lo que hoy supondría técnicas modernas de urbanismo concertado o sistemas de cooperación y compensación, constituyendo un claro precedente.

Los Poblados Dirigidos más conocidos que se construyeron en Madrid, son los Poblados de Almendrales, Canillas, Caño Roto, Entrevías, Fuencarral, Manoteras, Orcasitas, San Cristóbal, San Blas, Gran San Blas, Virgen Begoña y La Elipa.

En ellos se puede observar que se transita desde la vivienda en planta baja y primer piso en hilera hasta la vivienda colectiva en altura.

### *c) Polígonos Residenciales del I.N.V.*

Poniéndose en marcha la Legislación de Viviendas de Renta Limitada de 1954 y estando elaborándose los primeros Planes de

---

<sup>86</sup> Véase Dorotea BLOS, “Los polígonos de vivienda social: Perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil”, Tesis Doctoral Dirigida por el Profesor: Amador FERRER I AIXALA, Universidad Politécnica de Cataluña E.T.S. de Arquitectura de Barcelona, Barcelona 1999.

Vivienda, ya que, como hemos visto, comienza aquí la técnica planificadora en la materia, nace la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, a cuyo amparo y con el complemento de la Ley 52/1962, de 21 de julio sobre Valoración de Terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo, (y normativa complementaria Decreto 343/1963, de 21 de febrero, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo, Decreto 458/72, de 24 de febrero, sobre liberación de expropiaciones en los expedientes promovidos por razones urbanísticas y Orden de 9 de marzo de 1964 sobre requisitos de las actas de expropiaciones urbanísticas, así como el Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio, sobre actuaciones urbanísticas urgentes), el Ministerio de la Vivienda planifica y ejecuta polígonos residenciales destinados exclusivamente a Viviendas de Protección Oficial.

Así pues al amparo de los Planes de Vivienda, se despliega en toda España una técnica que denominaremos “poligonal” (Polígonos Residenciales).

El Instituto Nacional de la Vivienda, encargaba a la Gerencia de Urbanización del Ministerio de la Vivienda (posteriormente Instituto Nacional de Urbanización, dependiente de la Dirección General de Urbanismo), el desarrollo urbanístico de un polígono de forma pormenorizada, elaborando y aprobando el correspondiente Plan Parcial y su ejecución por el sistema de expropiación. Aquí se muestra claramente el carácter instrumental del urbanismo al servicio de la vivienda.

Se podría considerar ésta, una reserva de suelo por expropiación, con clara similitud con el actual, aunque en distinta escala.



Actualmente las reservas se introducen únicamente en un sector a desarrollar, este sistema citado, se incrusta en todo el planeamiento general, a instancia del Instituto Nacional de la Vivienda, y no por previsión del Plan, y se desarrolla por expropiación, lo que no supone una imposición inicial al suelo de los propietarios. Así las reservas actuales son una obligación asumida por la legislación urbanística.

Nacen, pues, al amparo de los Planes de Vivienda, pero muy singularmente el Plan Nacional 1961-1976, aprobado por la Ley de 23 de diciembre de 1961 que determina la elaboración del Texto Refundido de la legislación de Viviendas de Protección Oficial, que fue aprobado por Decreto 2131/1963, de 24 de julio, con las modificaciones introducidas por el Decreto 3964/1964, de 3 de diciembre (rectificado), en lo que se refiere a la adaptación de las viviendas de protección oficial a las disposiciones de la Ley 41/1964, de 11 de junio, de reforma del sistema tributario. El Reglamento de Viviendas de Protección Oficial fue aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio, que parcialmente constituye en la actualidad la legislación estatal supletoria en la materia.

Con carácter complementario al Plan Nacional 1961-1976, se promulgó una normativa de carácter reglamentario que contemplaba la construcción y financiación de edificios dotacionales, y así el Decreto 1094/1961, de 22 de junio, y la Orden de 24 de mayo de 1962 coordinaban las actividades de los Ministerios de Educación Nacional y de la Vivienda para dotar de edificios de enseñanza a los núcleos de población constituidos por viviendas de protección estatal, y en este mismo sentido cabe encuadrar el Decreto 736/1962, de 5 de abril, cuya finalidad era dotar de los necesarios edificios religiosos a los referidos núcleos de población.

Con todo este conjunto normativo, y aplicando la nueva Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 y normativa complementaria que ya hemos reseñado, el Instituto Nacional de la Vivienda realiza una importante programación de polígonos residenciales destinados a viviendas de protección oficial en la práctica totalidad de capitales de provincia y algunas otras poblaciones demográficamente importantes. No olvidemos que en la década de los 60 se producen fuertes migraciones interregionales<sup>87</sup>, y comienza el desarrollo económico.

Las características más importantes de esta iniciativa de Polígonos Residenciales del Instituto Nacional de la Vivienda, podemos sintetizarlas de la siguiente forma:

- El Instituto Nacional de la Vivienda, al amparo del Plan Nacional de la Vivienda, encarga al Instituto Nacional de Urbanización (INUR), antes Gerencia de Urbanización, la elaboración de un Plan Parcial que cubra un determinado objetivo en materia de construcción de viviendas de protección oficial.
- Necesariamente se ubican en el Polígono las distintas clases de viviendas de protección oficial contempladas en la legislación y que atienden a distintos segmentos de población, desde las viviendas de promoción pública, destinadas a familias y personas con muy escaso poder adquisitivo y que se adjudicarán por sistemas administrativos, hasta las viviendas subvencionadas que constituyen el prototipo para familias medias y las de grupo

---

<sup>87</sup> Véase Dorotea BLOS (Op. Cit. 31), en “Los polígonos de vivienda social: Perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil”, Tesis Doctoral dirigida por el Profesor Amador FERRER I AISALA, Universidad Politécnica de Cataluña, E.T.S. de Arquitectura de Barcelona, Barcelona 1999.

primero que, con menos ayudas públicas, se destinan a una clase media con mayor poder adquisitivo.

- Se cuida hasta el extremo, incluso con cómputo poblacional en la documentación del correspondiente Plan Parcial, el sistema dotacional de cada Polígono, con centros de enseñanza primaria y secundaria, centros sanitarios, asistencia religiosa, centros culturales (bibliotecas), centros comerciales y centros de ocio y zonas verdes. En este terreno se cumple a rajatabla las exigencias de la legislación urbanística recién estrenada, que en muchos casos es superada ampliamente.
- El sistema de ejecución del Plan Parcial es el de expropiación, atendida la legislación de Ley de 16 de diciembre de 1954 de Expropiación Forzosa y la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956. El Instituto Nacional de Urbanización es el organismo que se ocupa de la adquisición y de la urbanización de los terrenos que conforman el Polígono, por encargo del Instituto Nacional de la Vivienda.
- Una vez adquiridos, urbanizados, escriturados y registrados los terrenos, el Instituto Nacional de la Vivienda será el organismo que proceda a ejecutar los procedimientos de enajenación de las parcelas o, en su caso, de su edificación en los supuestos de promoción pública que inicialmente se desarrollaron por la Obra Sindical del Hogar, pero que a partir del Decreto 3501/1972, de 30 de noviembre, que modifica los artículos 32 a 34 y 132 y 135 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968, es el propio Instituto Nacional de la Vivienda el organismo que lleva a cabo, de forma generalizada, promociones públicas directas de viviendas de protección oficial, conviviendo las promociones de ambos organismos.

- Por tanto, podemos observar que en los Polígonos Residenciales del I.N.V. se tiene muy presente el principio de cohesión social, así como el aspecto exterior del concepto de vivienda digna y adecuada cuidando todo el sistema dotacional que, hasta la fecha, había constituido un punto débil en el urbanismo español y que la Ley de 12 de mayo de 1956 del Suelo y Ordenación Urbana, intenta resolver.

A modo de ejemplo, en el que se pueden apreciar algunas de las características que acabamos de señalar, pero que ayudará a comprender fácilmente la técnica de los Polígonos Residenciales del I.N.V., es el Polígono Residencial “Rafalafena” de la ciudad de Castellón de la Plana. Un simple vistazo a su Plan Parcial, muestra la aplicación efectiva del principio de cohesión social por cuanto que las parcelas se destinan a los distintos tipos de viviendas de protección oficial existentes, en edificaciones abiertas, y un sistema dotacional accesible en condiciones de igualdad para todos los segmentos sociales que habitan el Polígono.

En la actualidad la Unión Europea ha creado un programa voluntario para cumplir tales expectativas a través del Reglamento (CE) n° 761/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de marzo de 2001, por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoria medioambientales<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> A este respecto puede verse la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, titulada “Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano”. COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Bruselas, 11.02.2004 COM (2004), y concretamente, el punto del documento 2.4. que viene referido al urbanismo sostenible.

Se han señalado tres supuestos, las Ciudades Satélites de Casas Baratas, los Poblados Dirigidos y los Polígonos Residenciales del Instituto Nacional de la Vivienda, que nacen al amparo de la legislación especial de protección a la vivienda, y en los que se aprecia una evolución de técnicas urbanísticas hasta llegar a la primera legislación general sobre la materia, en 1956, utilizada instrumentalmente por el Instituto Nacional de la Vivienda.

Dado que se trata de terrenos adquiridos y urbanizados con la finalidad exclusiva de construir viviendas con protección pública, destinadas a segmentos de población que necesitan capacitación económica, y en algunos casos social, para el acceso a una vivienda digna y adecuada, son claros antecedentes de las modernas reservas urbanísticas para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

La actividad pública del Estado, de las Comunidades Autónomas y de la Administración Local, queda plasmada en un régimen histórico determinado que hemos denominado régimen jurídico especial de viviendas de protección pública, que con carácter instrumental utiliza normativa y técnicas urbanísticas y, también, normativa técnica sobre edificación. Este régimen jurídico especial consolida procedimientos administrativos y medidas de financiación decantadas en el régimen histórico que ha quedado reflejado.

#### **4.2.- Actividad pública directa: viviendas de promoción pública**

---

Ver también Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones — Plan de Acción de Movilidad Urbana» COM(2009) 490 final (2011/C 21/10)

Se trata de una actividad pública directa de promoción de viviendas a cargo de promotores de carácter público. Teniendo en cuenta la distribución de competencias en materia de vivienda efectuada por la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes, la promoción pública de viviendas, es una actuación sin ánimo de lucro dirigida a facilitar el disfrute de una vivienda para familias, personas y colectivos con escasos recursos económicos. Se trata, por tanto, de una actividad que de forma directa hace efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada.

De un examen de la legislación especial de viviendas de protección pública, y muy singularmente de la legislación autonómica, podemos caracterizar la promoción pública por transmitirse a precios políticos<sup>89</sup>, y mediante sistemas administrativos de adjudicación que, habitualmente, cuentan con un baremo que tiene en cuenta tres cuestiones: el nivel de ingresos y patrimonio familiar, el número de personas que componen la familia y la necesidad de vivienda<sup>90</sup>.

Naturalmente la promoción pública de viviendas exige, previamente, actuaciones para conseguir el suelo adecuado, a cuyo efecto son significativos los aprovechamientos municipales y los

---

<sup>89</sup> Véase artículo 51 del Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, modificado conforme al artículo único del Real Decreto 2342/1983, de 28 de julio, por el que se modifica el precio de venta de las viviendas de protección oficial de promoción pública.

Véase también normativa autonómica al respecto. Por ejemplo: Decreto 75/2007, de 18 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Protección Pública a la Vivienda (Comunidad Valenciana); Decreto 173/2009, de 10/11/2009, por el que se aprueba el V Plan Regional de Vivienda y Rehabilitación de Castilla-La Mancha 2009-2012.

<sup>90</sup> La legislación estatal preconstitucional está recogida en el artículo 49 y concordantes del Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, por el Real Decreto 1631/1980, de 18 de julio, que establece el sistema de adjudicación de viviendas de protección oficial de promoción pública, desarrollado por la Orden del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (hoy Fomento) de 17 de noviembre de 1980 sobre adjudicación de viviendas de promoción pública del Estado o de sus organismos autónomos. No obstante, es de aplicación a este respecto la normativa autonómica.

patrimonios públicos de suelo, la adquisición de suelo ubicado en reservas urbanísticas, las cesiones de Administraciones y Entes públicos, la adquisición por concurso o directamente por compra o expropiación.

De ahí que la coordinación y concertación entre Administraciones autonómicas y Administraciones locales constituya un elemento importante para la obtención del suelo necesario.

Históricamente, los modos habituales de promoción pública han sido la promoción propia o directa, la promoción pública concertada o encomendada, la promoción pública adquirida y en supuestos extremos de urgencia social, catástrofes, situaciones de especial incidencia social o marginalidad, la promoción de alojamientos provisionales, erradicación del chabolismo y realojos, así como la promoción de viviendas tuteladas y de integración social. La legislación de protección a la vivienda que se ha pormenorizado y la legislación autonómica, con más o menos variantes se refieren a todas estas modalidades.

La promoción pública realizada por las Administraciones Públicas o Entes públicos, se sujeta a la legislación de contratos del sector público, y en el recorrido histórico efectuado en el apartado anterior, se ha podido constatar la efectividad de programaciones de promoción pública, incluso la redacción de normas sobre el proyecto y sobre la dirección de obras, y los concursos de proyecto y obra conjuntamente. También la adquisición de promociones en proyecto, construcción o

terminadas, para convertirlas en promoción pública, conforme con la normativa de aplicación<sup>91</sup>.

La promoción pública se realiza con cargo a los presupuestos públicos, por lo que necesariamente habrá de ser limitada a las posibilidades, pero téngase bien presente que va dirigida a los segmentos sociales mas necesitados. La experiencia ha demostrado que el “talón de Aquiles” de la promoción pública de viviendas consiste en las dificultades para llevar a cabo una adecuada adjudicación, dado que de ello va a depender en buena parte la buena marcha, resultados y alcance de esta acción pública.

Conforme a la legislación estatal preconstitucional<sup>92</sup>, el régimen de uso y acceso de las viviendas de promoción pública puede ser arrendamiento o propiedad, en tanto que los alojamientos de ocupación temporal se ceden en precario, siendo de cuenta del precarista los gastos derivados del consumo y uso del servicio del que disfrute<sup>93</sup>.

Habitualmente las Comunidades Autónomas, bien directamente, bien en concierto con Ayuntamientos y departamentos administrativos de Bienestar Social, o incluso vía empresas públicas, intentan que

---

<sup>91</sup> Véase al respecto Capítulo III del Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, que regula la promoción directa, la promoción por adquisición, la promoción mediante convenio, los concursos, los alojamientos provisionales y la expropiación, así como la planificación y programación de viviendas de promoción pública.

<sup>92</sup> Artículo 50 del Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial.

<sup>93</sup> Históricamente, el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968, regulaba para las viviendas de promoción pública el sistema de acceso diferido a la propiedad, que consistía (artículo 132) en que por el contrato se transfiere al cesionario la posesión de la vivienda, conservando el cedente su dominio hasta tanto aquel le haya satisfecho la totalidad de las cantidades a que esté obligado, que, normalmente consistía en una entrega de una cantidad efectiva en el momento de otorgar el contrato y una cuota de amortización durante un periodo de tiempo.



equipos especializados se ocupen de la administración del parque público de viviendas. Téngase en cuenta que al ir dirigidas al sector social mas necesitado, es habitual que existan personas o familias con incapacidad evidente para convivir en viviendas en régimen de propiedad horizontal, y que están en parte en situación de paro o exclusión social, lo que determina una problemática que en ocasiones se agudiza creándose focos de delincuencia y marginación.

Así mismo, es muy habitual tropezarse con ocupaciones ilegales de las viviendas de promoción pública por transmisión irregular, o viviendas destinadas a usos no autorizados distintos de la residencia habitual y permanente, y un buen grado de morosidad por falta de pago de las rentas o del precio aplazado, y muy especialmente de incumplimientos en el pago de las cuotas comunitarias y de las necesarias para la conservación de la edificación y de las viviendas.

Toda esta problemática exige ser abordada con especial dedicación, requiere profesionalidad en las Administraciones públicas y la utilización, en su caso, del régimen sancionador adecuado, la expropiación por razón social y el desahucio por causas especiales.

Las irregularidades y deterioros que, con excesiva frecuencia, se producen en los grupos y barriadas de viviendas de protección pública, han obligado, en numerosas ocasiones, a las Administraciones competentes, primero al Estado, y tras la entrada en vigor de los Estatutos de Autonomía, a las Comunidades Autónomas, a poner en marcha programas de normalización y de reparaciones de estas promociones públicas, no exentos de dificultades y de complejidad operativa, circunstancias que han inclinado a que las Administraciones desarrollen promociones públicas destinadas a la venta, o ofrezcan la

compra a promociones públicas con otros regímenes de uso (acceso diferido a la propiedad y arrendamiento). Con ello las Administraciones han pretendido hacer más manejable la gestión del parque de viviendas públicas, aminorándolos.

La actuación pública directa se completa con la promoción pública para la adecuación de barrios, equipamientos y dotaciones, atendiendo al aspecto exterior del concepto de vivienda digna y adecuada que se puso de manifiesto.

Por ello, las Administraciones competentes llevan a cabo actuaciones públicas en esta línea, y la legislación autonómica regula estas actuaciones que, habitualmente, exigen la concertación entre las Administraciones Autonómicas y Locales. Los Planes de Vivienda, al ocuparse de la actuación protegida denominada rehabilitación urbana, establecen modalidades de programación y de convenios, con financiación adecuada, para llevarlas a cabo.

Por último, hay que dejar constancia que cuesta creer que estando constituida España en un Estado Social y Democrático de Derecho (artículo 1 CE), y estando reconocido el derecho al disfrute de una vivienda en el artículo 47 CE, en el ámbito de los Principios Rectores y por tanto, con las características de un derecho de prestación social, los Planes Estatales postconstitucionales, salvo la programación complementaria de 30.000 viviendas anuales desarrollada entre 1980-1983, coexistente con el Plan Estatal Trienal 1981-1983, no hayan contemplado la promoción pública de viviendas ¡hasta el Plan 1996-99!, que incluyó una discreta “cofinanciación”, que ha permanecido hasta el Plan 2009-2012.

Inicialmente, esta línea de cofinanciación consistía en el 30 % del coste de la promoción. El Plan 1998-2001, Real Decreto 1186/1998, de 12 de junio, estableció esa cofinanciación cuando las viviendas se destinen a alquiler, reduciéndola a un 20 % si se ceden en venta, pero señalando que el cálculo del coste máximo computable, por metro cuadrado de superficie útil, será igual al 85 % del precio básico vigente en el año en el que se inicie la promoción. Esto es que, además de la discreta cofinanciación, habrá de ser calculada con un límite inferior al precio básico aplicable a las promociones de viviendas de protección pública.

Igual sistema mantiene el Plan Estatal de Vivienda y Suelo 2002-2005, Real Decreto 1/2002, de 11 de enero, y el Plan 2005-2008, Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, eleva la cuantía máxima de financiación estatal al 40 % del coste de la promoción, bien entendido que no podrá computarse por mas de 1,10 veces el precio básico nacional vigente en el momento de iniciarse la promoción. Por último el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, Real Decreto 2066/2008, de 12 de noviembre, vuelve a una cuantía máxima de subvención del 30 % del coste computable de edificación, que no podrá exceder por metro cuadrado de superficie útil de 1,25 veces el Módulo Básico Estatal, obligando a que las viviendas estén vinculadas al régimen de arrendamiento protegido. Y en esta línea el Plan 2013-2016 aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, incluye un programa de fomento al parque público de viviendas.

Por tanto, el Estado, durante la mayor parte del periodo postconstitucional, no ha desplegado una actuación directa con suficientes fondos públicos para atajar el problema de vivienda de los sectores sociales mas necesitados, apoyándose en la calificación de

promociones privadas en exceso, cuyos destinatarios corresponden a sectores sociales con mayor capacidad económica.

Probablemente la distribución de competencias en materia de vivienda establecida por la Constitución y por los Estatutos de Autonomía, que ya se ha señalado, considerando a la vivienda como competencia exclusiva autonómica haya influido en el desinterés del Estado hacia este tipo de promoción, inclinando su actuación hacia objetivos de recuperación económica, dado el efecto locomotora y de atracción de mano de obra del sector inmobiliario, pero no situando en lugar preferente la eficacia del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada de los segmentos sociales mas necesitados.

Los Planes Estatales de Vivienda no contemplan como actuación protegida las viviendas sostenibles, esto es, que supongan un menor uso de materiales contaminantes, un mayor ahorro energético y de consumo de agua, diseño adecuado a las condiciones bioclimáticas y aplicación de nuevas técnicas de construcción, hasta el Plan 1996-1999, aprobado por RD 2190/1995, de 28 de diciembre.

A partir de este Plan Estatal, comienza a considerarse esta acción protegida, pero con un muy tímido apoyo financiero y muy enfocada hacia la promoción privada de viviendas de protección pública.

Sin embargo, podemos afirmar que los Planes Estatales de Vivienda post constitucionales no han recogido una acción decidida para que esta actuación directa, que es la promoción pública, oriente al sector de la construcción hacia la vivienda sostenible.

Se echa de menos que el Estado, llamado a desempeñar una actividad financiera básica, no haya establecido programas y

financiación específica para introducir en la promoción pública de viviendas elementos de sostenibilidad que las circunstancias económicas y sociales demandan en la actualidad, muy específicamente las dirigidas a un mayor ahorro energético.

#### **4.3.- Actividad pública indirecta: viviendas de protección pública de promoción privada.**

Esta actividad pública consiste en incorporar al régimen jurídico especial promociones privadas de viviendas de protección pública.

Esta incorporación tiene como objetivo ofertar viviendas de protección pública con superficies y precios limitados y destinadas a residencia habitual y permanente de usuarios con un nivel de ingresos determinado y con necesidad de vivienda.

Para hacer posible esta incorporación se despliega una actividad administrativa de fomento que se concreta, habitualmente, en los Planes Estatales y/o Autonómicos de vivienda, de forma que se incentiva a los promotores y se capacita económicamente a los adquirentes, o usuarios, posibilitando así el disfrute a través del mercado.

Para la efectividad de esta incorporación se instrumentan procedimientos de calificación (o declaración en alguna normativa autonómica) de viviendas de protección pública, que en la jerga funcional se denominan “expedientes de construcción”, y que actualmente están muy consolidados por su larga trayectoria histórica en las legislaciones de protección que se ha pormenorizado.

A la luz de la legislación autonómica y de la legislación estatal preconstitucional es posible sintetizar los elementos esenciales de estos procedimientos administrativos y señalar sus notas más características<sup>94</sup>.

Estos “expedientes” se estructuran en tres fases perfectamente diferenciadas, que someramente conviene apuntar<sup>95</sup>.

La primera fase es la de **admisión provisional** que se inicia, mediante solicitud habitualmente normalizada, que debe acreditar los siguientes extremos:

- El promotor debe dejar constancia de la personalidad o de la representación en virtud de la cual actúa, que, lógicamente, suele traducirse en la aportación del N.I.F y/o de la Escritura de Constitución de la Sociedad Mercantil a la que represente, y de la Escritura de Representación/Poder, en su caso.
- Acreditación de que el promotor ostenta sobre los terrenos título apto para construir, y certificación del Registro de la Propiedad sobre titularidad y libertad de cargas y gravámenes.

---

<sup>94</sup> Véase legislación autonómica y Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre sobre política de viviendas de protección oficial, y Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, parcialmente vigente, de 24 de julio de 1968.

<sup>95</sup> Se sigue la legislación estatal preconstitucional concretada en el Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, ya que la legislación autonómica directamente aplicable conserva los rasgos esenciales de este procedimiento.

Ver José MUÑOZ CASTILLO, “Viviendas de protección oficial. El procedimiento administrativo”, Generalidad Valenciana, Valencia 1995 y José Ángel BLANCO BAREA, “Viviendas de protección pública (VPO): tramitación administrativa y ayudas. Normativa estatal y autonómica”, Editorial Comares, Granada 2004.

Naturalmente, además de la propiedad de los terrenos, es factible el derecho de superficie y el derecho de sobre elevación, muy habitual en el ámbito de la construcción, la cesión de terrenos a cambio de obra. En estos últimos supuestos, es lógico que la temporalidad de el derecho de superficie se acomode a la duración del régimen de protección, y en el segundo que el cambio de viviendas al cedente de suelo no supere la limitación de precios establecida para la protección pública y que la condición resolutoria habitual en este tipo de permuta se posponga a la garantía hipotecaria que posibilita el préstamo a la construcción.

En cuanto a la libertad de cargas y gravámenes, es conveniente significar, que se trata de las que obstaculizan la construcción, y no de las que sea necesario establecer para su viabilidad, en cuyo caso serán exigidas por la Administración.

La Administración, con sus servicios técnicos y jurídicos, supervisará muy especialmente, además de lo ya especificado, dos cuestiones: el emplazamiento de los terrenos, ya que las viviendas de protección pública han de destinarse a residencia habitual y permanente y, por tanto, la ubicación en zonas turísticas o de segunda residencia debe quedar excluida, salvo excepciones rotundamente indubitadas; y el valor de los terrenos, ya que la legislación especial de protección a la vivienda, incluye limitaciones que tienen carácter esencial, ya que posibilitan la limitación de precios de las viviendas.

- Proyecto técnico básico que acredite el cumplimiento de la legislación sobre ordenación de la edificación.

La Administración, al supervisar el proyecto, prestará especial atención a las reservas de viviendas para personas con discapacidad y a la aplicación efectiva en el proyecto de las normas de accesibilidad,

todo ello conforme con la legislación aplicable en esta materia, que tiene bien presente que se trata de calificar viviendas dignas y adecuadas, y en este concepto entra de lleno la composición y las características de las personas<sup>96</sup>.

- Acreditación de la aptitud urbanística de los terrenos para la edificación proyectada, que requiere certificación municipal sobre la calificación urbanística de los terrenos o licencia municipal de obras, si la tuviere, y certificación municipal sobre la dotación de servicios urbanísticos de que el terreno disponga.

Se trata, pues, de acreditar ante la Administración que la promoción que se pretende calificar de protección pública reúne los requisitos necesarios para garantizar que puede llegar a buen fin.

El expediente de construcción, previo los informes jurídico-administrativo y técnico, tendrán como resultado la expedición de la Calificación Provisional de Viviendas de Protección Pública, que incorpora la promoción al régimen especial.

Este acto administrativo inicia el cómputo del periodo de ejecución de las obras, establecido por la normativa de aplicación, y posibilita inicialmente la tramitación y, en algunos supuesto, la obtención de la financiación cualificada o convenida por los Planes de Vivienda. Por

---

<sup>96</sup> De manera especial la Administración comprobará que recoge la reserva de viviendas destinadas a personas con discapacidad que exige la normativa de aplicación, teniendo como referente: la legislación autonómica, la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de minusválidos, el Real Decreto 173/2010, de 13 de febrero, que modifica el Código Técnico de la Edificación y deroga la Orden de 3 de marzo de 1980 sobre eliminación de barreras arquitectónicas, y con carácter supletorio la legislación estatal de las viviendas de protección oficial integrada por el Real Decreto 355/1980, de 25 de enero, sobre reserva y situación de las viviendas destinadas a minusválidos y el Real Decreto 248/1981, de 5 de febrero, sobre medidas de distribución de la reserva de viviendas destinadas a minusválidos, establecidas en el Real Decreto 355/1980 citado anteriormente.



ejemplo, obtención del préstamo cualificado o convenido por el promotor para la construcción.

Así mismo, este acto administrativo autoriza la puesta en marcha de la contratación de las viviendas que, cuando se realiza en periodo de ejecución, requiere autorización administrativa y que las cantidades entregadas a cuenta estén garantizadas<sup>97</sup>. Y es requisito necesario para formalizar la Escritura de Declaración de Obra Nueva y constitución del Régimen de Propiedad Horizontal.

La segunda fase es la del **periodo de ejecución de las obras** que comienza, como se ha indicado, a partir de la obtención de la calificación provisional. Para iniciar este periodo, será necesario, disponer de las autorizaciones y licencias preceptivas exigidas con carácter general, así como el proyecto técnico de ejecución, pero en cuanto a las especialidades derivadas del procedimiento de calificación, es oportuno tener en cuenta que para la ejecución de las obras la legislación especial exige la comunicación del inicio, y la colocación en un lugar visible de carteles en modelos que suelen estar normalizados, informando sobre las características de protección pública de la edificación.

Además, habrá de prestarse especial atención a la puesta en marcha de la normativa sobre control de calidad y a la realización de ensayos, pruebas y comprobaciones exigibles y pertinentes, que habrán de documentarse debidamente, ya que en el momento de terminar el procedimiento de calificación, una vez concluidas las obras, habrán de

---

<sup>97</sup> Así se recoge en la legislación autonómica y en la legislación estatal preconstitucional (artículo 114 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968, en relación con la Disposición Adicional Primera de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación)

acreditarse, y, en otro caso, subsanar esta deficiencia será verdaderamente difícil ante la Administración.

En este periodo, habrá de custodiarse en obra el libro de órdenes, a disposición de la Administración, y los trámites administrativos más frecuentes son: prórroga del plazo de ejecución de las obras, reformados de proyecto, y cambios de titularidad, que la legislación especial somete a requisitos concretos y específicos<sup>98</sup>.

Finalizadas las obras el promotor debe comunicarlo a la Administración, acompañando certificación del arquitecto director de las obras, y la documentación final conforme a la legislación de ordenación de la edificación<sup>99</sup>.

La tercera fase del procedimiento de calificación, consiste en la **admisión definitiva** incorporando la promoción al régimen especial de viviendas de protección pública, y comienza, una vez terminadas las obras, con la solicitud para la obtención de la calificación definitiva.

Esta solicitud, acompañada de la documentación final de obra (libro del edificio), y del proyecto de ejecución final, libro de ordenes, acreditación del cumplimiento de la normativa de control exigible y de la infraestructura de telecomunicaciones, la licencia municipal de obras, la justificación de la inscripción de la Escritura de Obra Nueva comenzada en el Registro de la Propiedad, los aseguramientos exigidos

---

<sup>98</sup> Véase legislación autonómica, y en la legislación estatal preconstitucional, artículo 17 del Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, en relación con el artículo 96 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968, en cuanto a la prórroga del plazo de ejecución de las obras; artículo 98 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968 en cuanto a reformados de proyecto; y artículo 78 del mismo Reglamento, para los cambios de titularidad.

<sup>99</sup> Véase artículo 17 del Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, y Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y su Código Técnico.

por la normativa de aplicación y, en su caso, la relación de contratos de compraventa visados por la Administración.

En su caso, la normativa autonómica puede exigir las previsiones e informaciones útiles para efectuar trabajos posteriores en condiciones, del Estudio Básico de Seguridad y Salud, conforme a la normativa de aplicación.

Por determinación de los planes de vivienda y/o normativa autonómica, puede exigirse la presentación de la Escritura de Declaración de Obra Nueva y Constitución del Régimen de Propiedad Horizontal en la que consten determinadas limitaciones: las limitaciones y prohibiciones de disponer, el régimen de tanteo y retracto. etc.

La documentación requerida para solicitar y obtener la Calificación Definitiva tiende a acreditar fundamentalmente estas dos cuestiones:

- Que las obras de construcción se han terminado de acuerdo con el proyecto aprobado y demás condiciones de la Calificación Provisional.
- Que el edificio reúne los requisitos legales para su puesta en uso.
- Que la edificación terminada y su configuración jurídica responde a las exigencias de la legislación especial de protección aplicable.

Así mismo la calificación definitiva, junto con la escritura de declaración de obra nueva comenzada es título bastante por la toma de razón, por nota marginal, en el Registro de la Propiedad, de la terminación de las obras<sup>100</sup>.

---

<sup>100</sup> Véase legislación autonómica y el artículo 99 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968.

Normalmente la legislación especial exige que los edificios de viviendas calificados definitivamente ostenten en un lugar visible y próximo a la puerta una placa identificativa.

La Administración, supervisará desde el punto de vista jurídico y técnico la documentación aportada por el promotor, y realizará una inspección a la obra terminada para comprobar la adecuación a las condiciones del proyecto. Bien entendido que esta inspección no supe las competencias y responsabilidades que corresponde a la dirección facultativa de las obras<sup>101</sup>.

Con el otorgamiento de la calificación definitiva la promoción de viviendas queda incorporada con efectos plenos al régimen jurídico especial de viviendas de protección pública, dando comienzo un régimen jurídico específico que tendrá la duración establecida por la normativa de aplicación.

Este régimen legal conforme a la legislación preconstitucional, y gran parte de la normativa autonómica, perdura durante 30 años a partir de la concesión de la calificación definitiva<sup>102</sup>.

Este régimen legal especial supone la obligatoriedad de condiciones específicas de uso, conservación y aprovechamiento, así

---

<sup>101</sup> La inspección para comprobar la adecuación de la obra realizada a las condiciones del proyecto de ejecución final, han de ser susceptibles de una inspección ocular, como determina el Real Decreto 3176/1979, de 26 de octubre, que define y delimita las funciones inspectoras de la Administración.

Así mismo, el otorgamiento de la calificación definitiva, previa la correspondiente inspección no sana por sí los defectos existentes en obra, y las empresas constructoras no pueden exonerar su responsabilidad por obras mal ejecutadas por el solo hecho de contar con la calificación definitiva (STS de 30 de enero de 1990 (AR. 565/90), STS de 10 de mayo de 1982 (R. 3158), de 3 de marzo de 1984 (R. 1748), de 26 de abril de 1985 (R. 2877), de 24 de marzo de 1988 (R. 2286), 17 de noviembre de 1981 (R. 5146) y 28 de septiembre de 1988 (R. 7278)).

<sup>102</sup> Véase artículo 1 del Real Decreto-Ley 30/1978, de 31 de octubre.

como el sometimiento a un especial régimen administrativo sancionador, y la observancia de las limitaciones y prohibiciones de disponer establecidas por los Planes de Vivienda.

La calificación definitiva equivale a la cedula de habitabilidad en los casos de primera transmisión y ocupación, y se establece también una obligación de mantenimiento en buen estado de conservación<sup>103</sup>. La calificación definitiva determina el régimen de uso de la promoción.

Con todo ello, se ofrece una imagen sintética de estos procedimientos de calificación, recogidos y, como se ha apuntado, muy consolidados por el devenir histórico de las legislaciones de protección y de los Planes de Vivienda.

Pero conviene reseñar de forma muy especial que tanto la valoración de los terrenos, como las limitaciones de los precios de venta y renta e incluso, las cuantías de diversas modalidades de financiación especial, parten de una cifra determinada por el Gobierno del Estado.

Esta cifra denominada en el último Plan de Vivienda 2009-2012 módulo básico de edificación (MBE), pero que históricamente ha sufrido variaciones de denominación y de modo de cálculo<sup>104</sup>, ha

---

<sup>103</sup> Véanse los artículos 103 y 111 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968.

<sup>104</sup> Este Plan recoge la figura del módulo básico estatal, que sustituye a la del precio básico introducida por el Plan 1998-2001, que a su vez sustituye al módulo ponderado establecido por el Real Decreto 3280/1983, de 14 de diciembre, y al módulo recogido por la legislación de viviendas de protección oficial y regulado por el Real Decreto 3.148/1978, de 10 de noviembre. Se trata de una cifra, establecida por el Gobierno, que sirve de base para el cálculo de presupuestos protegidos y de los precios máximos de venta y renta.

incidido de forma directa en la formación de los precios máximos de venta y renta de las viviendas de protección pública.

Dado que en su cálculo se tienen en cuenta: índices de coste de mano de obra, índices de coste de energía, cemento, productos siderúrgicos, cerámica y madera, a partir del Plan Estatal de Vivienda 2002-2005, el incremento de la cuantía del módulo ha tenido como consecuencia precios excesivos en las viviendas de protección pública.

Téngase presente que el módulo básico estatal determina también la valoración máxima de los terrenos para la promoción de viviendas de protección pública.

Teniendo en cuenta la incidencia en precios y en valoración de terrenos, que recoge factores especulativos nacidos al amparo de la denominada burbuja inmobiliaria, con excesiva fluidez y facilidad para los créditos, y con el ánimo de incrementar la oferta de viviendas de protección pública, incluso casi compitiendo las Comunidades Autónomas, para cumplimiento de los objetivos convenidos con el Estado al amparo de los Planes de Vivienda, el resultado ha sido, finalmente, muy contrario al inicialmente pretendido.

Con el ánimo, pues, de conseguir objetivos de los Planes de Vivienda, se han incrementado excesivamente los precios máximos de venta y renta, entendiéndose que la facilidad de acceso, dada la fluidez del crédito y los bajos intereses, estaba prácticamente garantizada, y atrayendo a promociones que de otra manera se hubieran promovido en régimen libre, que ofrecía mayores beneficios para el promotor.

Evitar la huida de los promotores hacia el régimen libre, impulsó el incremento de los módulos básicos y, en consecuencia, de los precios y

de las valoraciones de los terrenos para viviendas de protección pública, introduciendo valores especulativos ajenos al régimen especial.

Es significativo el incremento desproporcionado en la relación entre el precio máximo de la vivienda de protección pública y el salario anual medio que, entre los años 1997 a 2008, prácticamente dobla el porcentaje<sup>105</sup>, en términos de esfuerzo sobre renta familiar.

Perder de vista que el objetivo de los Planes de Vivienda no es otro que hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada para segmentos de población necesitados de capacitación económica, ha propiciado dejarse llevar por directrices economicistas para incorporar promociones de vivienda al régimen especial.

Así se pudo dar cabida a un buen número de promociones de viviendas de protección pública enajenadas a precios excesivos, lo que condicionó también la duración de los periodos de amortización de los préstamos hipotecarios, superando con mucho el tradicional periodo de amortización de 15 años que era habitual en la legislación estatal de viviendas de protección oficial.

El régimen especial y los Planes de Vivienda posibilitan procedimientos de calificación para supuestos especiales: promociones por fases, promociones mixtas y, muy recientemente, los Planes hacen posible la calificación individual de viviendas libres.

---

<sup>105</sup> Ver Julio TEJEDOR BIELSA, “Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria: de la propiedad al alquiler y la rehabilitación” La Ley. GRUPO WOLTERS KLUWER. TEMAS. Madrid 2012, página 52 que al comentar los límites de precio de las viviendas de protección pública dice: “no hay otra forma de reconducir el rapidísimo incremento de la relación entre precio de la vivienda y salario anual medios, desde el cuatro y medio de 1997 al nueve en 2008 o, en términos de esfuerzo sobre renta familiar desde aproximadamente un veinticinco por ciento a casi un cincuenta y cinco”.

Este último modo de calificación choca con importantes dificultades, cuando hubiera sido mas sencillo, probablemente, establecer líneas de financiación similares a las de precio tasado que contempló el Plan de Vivienda 1992-1995, y que mantenía las viviendas financiadas en régimen libre, con algunas limitaciones concretas.

Estos procedimientos de calificación, con las debidas singularidades, son aplicables también a la rehabilitación de viviendas y edificios, conforme a los Planes de Vivienda. En estos supuestos, será determinante el estado inicial del edificio a rehabilitar, así como sus posibilidades de adecuación a la normativa técnica y urbanística de aplicación<sup>106</sup>.

Conocida la estructura de los procedimientos de calificación, se ha de señalar que constituyen el soporte administrativo necesario para hacer posible la solicitud, obtención y disfrute de la financiación especial establecida en cada momento por los Planes de Vivienda y/o normativa específica de financiación, tanto de carácter estatal como autonómico.

En consecuencia, la calificación previa de la actuación se presenta como requisito imprescindible para la obtención de la financiación especial, con carácter ordinario y general. Ello no es obstáculo para establecer medidas de financiación que, excepcionalmente, no requieren un procedimiento específico de calificación, pero si un procedimiento administrativo de reconocimiento y otorgamiento.

---

<sup>106</sup> Ver María Jesús GARCÍA GARCÍA, “El régimen jurídico de la rehabilitación urbana”, Institución Alfonso el Magnánimo, Diputación de Valencia 1999.



Los Planes Estatales de Vivienda, postconstitucionales, que arrancan, como se ha dicho, con el Plan 1981-1983, y cuya estructura se consolida con el Plan 1992-95, contienen la relación de actuaciones protegibles y/o protegidas, las formas de financiación cualificada y/o convenida, las condiciones generales para acceder a la financiación y sus características generales, precio básico y precios máximo de venta y renta, ingresos familiares y la financiación concreta por cada una de las actuaciones protegidas.

Podemos sintetizar las actuaciones protegidas que se recogen en estos Planes en la siguiente forma:

- Promoción para la cesión en arrendamiento, venta o uso propio de viviendas de nueva construcción de promoción privada calificadas de protección pública, así como la adquisición de dichas viviendas.
- Adquisición de viviendas ya construidas, ya sean libres o de protección pública, nuevas o usadas, cumpliendo los requisitos establecidos por cada Plan.
- La rehabilitación de áreas urbanas en proceso de degradación, de edificios y de viviendas, incluyendo los parques residenciales públicos.
- La urbanización de suelo para su inmediata edificación, así como la adquisición onerosa de suelo para la formación de patrimonios públicos dependiente de la Administración pública en ambos casos con destino preferente a la construcción de viviendas con algún régimen de protección pública.
- Alojamientos especiales o viviendas tuteladas, destinados a formas de explotación justificadas por razones sociales y que

constituyan fórmulas intermedias entre la vivienda individual y la residencia colectiva, u otra clase de alojamientos singulares establecidos por los Planes.

- La cofinanciación de las viviendas de promoción pública, en el sentido a que se ha hecho referencia en el apartado anterior.

Las modalidades de financiación que los Planes postconstitucionales han venido empleando hasta la fecha son:

- Préstamos cualificados y/o convenidos, y la subsidiación de los mismos.
- Subvenciones, ayudas económicas a la entrada y al alquiler, y, complementariamente, Renta Básica de Emancipación.

Son medidas de especial importancia las bonificaciones y exenciones fiscales, que se establecen por la legislación tributaria, y que contribuyen con especial eficacia al fomento de la promoción y adquisición de viviendas. Se establecen con independencia de los Planes Estatales en concreto, como ya se ha señalado.

En el régimen histórico se han ido mencionando fórmulas y medidas de financiación utilizadas por la legislación de protección, si bien el resumen señalado, que corresponde a los Planes de Vivienda postconstitucionales, nos dan una idea de las actuaciones de fomento y su concreción en medidas de financiación para hacer posible tanto la promoción y/o rehabilitación de viviendas, como la capacitación de la demanda, haciendo posible la efectividad del derecho a una vivienda, y el sometimiento a un régimen jurídico especial o al cumplimiento de requisitos singulares.

Por tanto, el objetivo primordial de esta actividad de fomento ha consistido en calificar el mayor número de viviendas posibles, entendiendo que, de este modo, se abastecía el mercado con un buen número de viviendas asequibles y a precios razonables, y, al tiempo, se posibilitaba una demanda a segmentos sociales que, con las ayudas públicas, podían concretar su acceso a la vivienda, haciendo efectivo el disfrute.

Esta actividad se ha dirigido también a disminuir el stock de viviendas vacías existente o, incluso, los excesos de producción de vivienda, mediante el establecimiento de la línea de financiación dirigida a la adquisición de vivienda nueva y/o usada, que el Plan de Vivienda 1992-95 popularizó con la denominación de Viviendas a Precio Tasado. Se pretendía conseguir ese objetivo y, al mismo tiempo, hacer posible el acceso al disfrute de vivienda de segmentos sociales que, sin ayudas públicas, no podrían hacerlo.

También la acción de fomento ha ido dirigida, como se ha señalado, a la obtención de suelo para la promoción de viviendas de protección pública, y a la rehabilitación de áreas urbanas degradadas, de edificios y de viviendas. En este ámbito, las Comunidades Autónomas han impulsado actuaciones de recuperación de barrios marginales y degradados, utilizando la financiación estatal y, en ocasiones, complementándola con actuaciones de ámbito autonómico.

En este sentido cabe significar las operaciones de rehabilitación de cubiertas y fachadas en programas de renovación urbana<sup>107</sup>.

---

<sup>107</sup> A título meramente ilustrativo puede verse Decreto 55/92 de la Generalitat Valenciana.

La situación de crisis económica que se produce en España a partir del año 2007, resta efectividad a los Planes Estatales y/o Autonómicos de Vivienda, muy especialmente el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, Real Decreto 2066/2008, de 12 de noviembre, por la escasez de fondos públicos y por la casi nula fluidez del crédito bancario, lo que está obligando a replantear estas actuaciones de fomento, que deben dirigir los recursos disponibles a actuaciones que tiendan a hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada a los segmentos sociales más necesitados y más afectados por la actual situación, en cumplimiento del mandato constitucional y del carácter social del derecho al disfrute de una vivienda.

Como se ha señalado en el apartado anterior dedicado a la actuación directa del Estado, los Planes Estatales de Vivienda post constitucionales no se ocupan de incluir en las actuaciones protegibles a las viviendas que supongan un mayor ahorro energético y un menor uso de materiales contaminantes, hasta el Plan 1996-99, aprobado por RD 2190/1995, de 28 de diciembre<sup>108</sup>.

Este Plan contempla como actuación protegible a las viviendas que constituyan experiencias piloto por aplicación de nuevas técnicas de construcción, un menor uso de materiales contaminantes, un mayor ahorro energético y de consumo de agua y un diseño adecuado a las condiciones bioclimáticas. Como acción de fomento para ello se

---

<sup>108</sup> ver RD 2190/1995, de 28 de diciembre, Plan Estatal 1996-99, Disposición Adicional Quinta, y actuaciones protegibles; RD 1186/1998, de 12 de junio, Plan Estatal 1998-2001, Art. 1.3; RD 1/2002, de 11 de enero, Plan Estatal 2002-2005, Art. 1.3; y RD 2066/2008, de 12 de diciembre, Plan Estatal 2009-2012, Art. 2.4, Art. 21.4.a) b) Capítulo IV, Sección Primera y Sección Segunda; ver Normativa Autonómica complementaria de los Planes Estatales que, en ocasiones, introducen medidas de fomento al ahorro energético, a título de ejemplo Decreto 66/2009, de 15 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan Autonómico de Vivienda de la Comunitat Valenciana 2009-2012, Capítulo IV, Ayudas para la mejora de la calidad y eficiencia energética y Capítulo VI, Plan RENOVE

establece que su precio no podrá exceder de un 15% del precio máximo establecido para las viviendas de protección pública.

Y su Disposición Adicional Quinta, en cumplimiento de la Directiva del Consejo 93/76/CEE, relativa a la limitación de las emisiones de dióxido de carbono, prevé que por Orden Ministerial conjunta de los Ministerios de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, y de Industria y Energía, se regulará la exigencia de una Certificación Energética de los Edificios, que se exigirá para la concesión de las calificaciones provisional y definitiva de las viviendas, y que será condición para acceder a la financiación cualificada, señalando que el cumplimiento de estas medidas técnico energéticas, podrán, en niveles superiores, dar lugar a incrementar el precio de venta de estas viviendas.

Se observa, por tanto, que este Plan se está refiriendo a la promoción privada de viviendas de protección pública, y que contempla el incremento de los precios máximos establecidos, contribuyendo a una espiral excesiva en el esfuerzo en los ingresos familiares de los adquirentes y usuarios, facilitada, como se ha dicho, por la facilidad en la concesión de los créditos y por el alargamiento de los plazos de amortización de los préstamos hipotecarios.

Sin embargo, este Plan fue cerrado anticipadamente, y sustituido por el Plan Estatal de Vivienda 1998-2001, aprobado por RD 1186/1998, de 12 de junio, y, además, el establecimiento de la Certificación Energética de los Edificios no se produce hasta que el RD 47/2007, de 19 de enero, aprueba el procedimiento básico para la Certificación de Eficiencia Energética, que puede ser de clase A, B o C. Estas circunstancias convirtieron en letra muerta lo establecido en este

primer Plan Estatal de Vivienda respecto de la introducción de elementos de sostenibilidad en las actuaciones protegidas.

El Plan subsiguiente 1998-2001, indica que pueden obtener la financiación que corresponde a la promoción para cesión en arrendamiento, venta o uso propio de viviendas de nueva construcción, no calificadas como de promoción pública, sujetas a regímenes de protección pública, así como la adquisición de dichas viviendas, y en la medida y condiciones en que ello se acuerde en el Convenio con cada Comunidad Autónoma y con las ciudades de Ceuta y Melilla, aquellas viviendas que constituyan experiencias piloto en orden al fomento de la vivienda sostenible.

Este Plan considera que se trata de vivienda compatible con los requerimientos económicos y de conservación del medio ambiente, mediante la aplicación de técnicas de construcción que supongan un menor uso de materiales, en particular materiales contaminantes, un mayor ahorro energético y de consumo de agua, incluyendo el diseño de viviendas adecuadas a las condiciones bioclimáticas de la zona en la que se ubiquen. Sin embargo la eficacia de este Plan también queda totalmente aminorada ante la ausencia de la Certificación Energética.

El Plan Estatal siguiente 2002-2005, aprobado por RD 1/2002, de 11 de enero, reproduce casi literalmente, en este punto, el Plan anterior, pero, también, con muy escasa eficacia, hasta que, posteriormente, el RD 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, en su Art. 15, establece las exigencias básicas de ahorro de energía HE.

Mucho más concienciado con la vivienda sostenible nace el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por RD

2066/2008, de 12 de diciembre, ya que contempla como actuación protegida la mejora de la eficiencia energética y de la accesibilidad y la utilización de energías renovables, ya sea en la promoción, en la rehabilitación o en la renovación de viviendas y edificios.

En consecuencia, este Plan incluye ayudas RENOVE a la rehabilitación y eficiencia energética, y ayudas a la eficiencia energética en la promoción de viviendas.

En las ayudas RENOVE pormenoriza detalladamente las actuaciones de eficiencia energética, que, lógicamente, ya relaciona con los documentos básicos del Código Técnico de la Edificación, y también contempla con detenimiento las actuaciones para la mejora de la accesibilidad, con el objeto de adecuar los edificios de viviendas o las viviendas a la Ley 49/1960, de 21 de junio, sobre propiedad horizontal, modificada por la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, y a lo regulado en su desarrollo por el RD 505/2007, de 20 de abril, por el que se aprueban las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones, o a la normativa autonómica en materia de promoción de la accesibilidad.

En cuanto a las ayudas a la eficiencia energética en la promoción de vivienda, incluye un programa consistente en subvencionar a los promotores de viviendas calificadas como protegidas, cuyos proyectos obtengan una calificación energética de la clase A, B o C, según lo establecido en el RD 47/2007, de 19 de enero.

Sin embargo, este Plan tampoco logra la eficacia deseada, dado que se desarrolla en el escenario de la burbuja inmobiliaria que arranca desde el año 2007, por lo que la retracción del crédito, el incremento del paro, y la disminución de los ingresos presupuestarios de las Administraciones Públicas competentes, producen un estancamiento de la actividad inmobiliaria que todavía permanece.

El Plan 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, incluye Programas para la implantación del Informe de Evaluación de Edificios y Ayudas para el fomento de ciudades sostenibles, complementado como medida adicional con una línea IDAE para Programas de Ayudas a proyectos integrales de ahorro y eficiencia energética y, también, con un Proyecto Clima para reducciones de CO<sub>2</sub>. Y en este ámbito el Consejo de Ministros aprueba el Real Decreto 235/2013 de 5 de abril por el que se establece que, a partir del 1 de junio de 2013, será obligatorio poner a disposición de los compradores o arrendadores un Certificado de Eficiencia Energética. Este Plan aparece complementado con un Proyecto de Ley sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana para facilitar las obras que contribuyan a mejorar la eficiencia energética.

Para concluir es conveniente señalar que los Planes Estatales de Vivienda han tenido como ocupación preferente la incorporación de promociones privadas para venta, aún a costa de la elevación de precios y del alargamiento de los periodos de amortización de los préstamos hipotecarios, pero no se ha conseguido que las promociones destinadas a arrendamiento se hayan convertido en una alternativa al régimen de uso de venta.



El esfuerzo sobre los ingresos familiares se ha incrementado desproporcionadamente, y no se ha atendido con eficacia a los segmentos sociales más necesitados, ni se han fomentado unos regímenes de uso alternativos a la venta pero más realistas y adecuados a la situación socioeconómica, a pesar de que el Plan Estatal 2009-2012 se refiere a la acción de compra, al derecho de superficie, y pretende el fomento del arrendamiento.

A pesar de que el Plan 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, preconiza un cambio de modelo y se apoya en el arrendamiento y en la rehabilitación, sin embargo, las líneas de financiación para la promoción del alquiler van dirigidas al establecimiento de un parque público, abandonándose la financiación especial para promotores privados para nueva construcción en régimen de venta y de arrendamiento.

También, en la actuación indirecta del Estado y del resto de Administraciones competentes, se observa una escasa implicación y atención a la función que la actividad de fomento puede realizar para contribuir a orientar el sector de la construcción hacia una mayor sostenibilidad.

El Plan 2013-2016, aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, propicia un cambio de modelo al apoyarse en programas de ayudas al arrendamiento y en programas de rehabilitación y regeneración urbana, dando un impulso a la eficiencia energética<sup>109</sup>. En realidad se produce un abandono de las líneas de promoción de

---

<sup>109</sup> El Plan 2013-2016 se apoya en el arrendamiento y en la rehabilitación, con el complemento de un proyecto de Ley sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, una Ley en trámite sobre Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado de Alquiler de Viviendas, y la apertura de Ayudas del IDAE (Instituto de Diversificación y Ahorro de la Energía) y de una Línea de Crédito ICO para rehabilitación.

viviendas de nueva construcción destinadas a la venta, propiciada, sin duda, por la falta de fluidez de crédito, las cifras alarmantes de paro y el exceso de vivienda construida.

#### **4.4.- Reflexiones finales.**

No obstante las actividades públicas desarrolladas por las Administraciones competentes en materia de vivienda, y los progresos alcanzados por la legislación autonómica en la materia, no se ha logrado plasmar, con la energía necesaria, que el artículo 47 de la CE hay que interpretarlo desde el punto de vista del ciudadano.

A la legislación de desarrollo habría que aplicarle el principio de interpretación del ordenamiento de acuerdo con la Constitución, por lo que el derecho a la vivienda habrá de ser aplicado e interpretado desde la perspectiva del ciudadano, que ostenta su titularidad.

Da la sensación que las Administraciones Públicas han cubierto una obligación a la que vienen requeridas por el mandato constitucional, pero no han sabido responder con eficacia al reto planteado.

Por ello, y a pesar de las medidas, actuaciones y financiación aplicadas, se aprecia que se trata de un sistema obsoleto porque no ha dado respuesta eficaz y efectiva para plasmar el derecho a una vivienda, lo que se pone de manifiesto en los movimientos sociales que están surgiendo y que ocupan gran parte de los medios de comunicación.

De la normativa y actuaciones de aplicación puede observarse que el derecho a la vivienda se plantea como un derecho programático e indeterminado, pero que las Administraciones Públicas competentes no

asumen como una responsabilidad directa que demanda una efectividad real.

De ahí la escasez de programaciones de vivienda pública, y de actuaciones acordes con las demandas y movimientos sociales.

## **TITULO II**

### **LA VIVIENDA PROTEGIDA EN EL URBANISMO**

#### **CAPITULO I**

##### **EL URBANISMO EN LA LEGISLACIÓN ESPECIAL DE PROTECCIÓN A LA VIVIENDA.**

La denominada “política de vivienda” no agota los instrumentos previstos en nuestro ordenamiento para la satisfacción del derecho constitucional a la vivienda. La propia Constitución, como se ha tenido oportunidad de ver establece una clara relación entre el derecho a una vivienda digna y adecuada y la regulación del uso del suelo (artículo 47 CE)<sup>110</sup>, al establecer la efectividad de tal derecho como uno de los objetivos de la regulación del uso del suelo.

La relación entre la política de vivienda y el urbanismo se ha reconducido tradicionalmente a dos planos fundamentales:

- El establecimiento por el planeamiento de los servicios y dotaciones necesarios para la calidad y dignidad de la vivienda.

---

<sup>110</sup> Ver Jesús GONZÁLEZ PÉREZ en “El derecho a una vivienda digna en la Ley de Suelo de 2008”, Cuadernos de Derecho Registral, Madrid 2008, pag. 21 “La nueva Ley del Suelo reconoce a todos los ciudadanos el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas”.

Ver también Francisco José VILLAR ROJAS en “El derecho urbanístico del Siglo XXI. TOMO I Urbanismo y vivienda. Libro homenaje al Profesor MARTÍN BASSOLS COMA” Editorial Reus S.A., Madrid 2008, pag. 638 “la idea consiste en utilizar la técnica de la vinculación de suelo con determinados usos propia del derecho urbanístico. Se trata de repetir con respecto a este uso residencial específico el proceso de creación y renovación de la ciudad en virtud del cual se conectan con carácter obligatorio determinados suelos con concretos usos, tanto privados y lucrativos –residencial, comercial, industrial-, como públicos no lucrativos –dotaciones y sistemas generales. En concreto, la iniciativa supone imponer al planificador que una parte del suelo residencial objeto de transformación o renovación se destine a la construcción de viviendas protegidas, cuyo desarrollo se producirá por la misma senda de cualquier otro suelo con esa calificación”

- La obtención y designación de suelo necesario y asequible para la generación de vivienda y, en lo que interesa al presente trabajo, de vivienda protegida o social.

Esta evidente relación, sin embargo, no ha generado en nuestra experiencia histórica una absorción formal entre ambas políticas, si bien hay que reconocer que su formación histórica son muy claras las relaciones entre una y otra.

## **1.- El urbanismo en la legislación de la vivienda protegida**

Como es lógico, la disposición y calidad de los terrenos constituyen un elemento esencial para la realización del derecho a una política de vivienda. No sólo constituyen el basamento físico dónde se asienta la edificación, sino que constituyen el punto de conexión con los servicios y dotaciones urbanas.

El proceso de articulación de un sistema urbanístico nacional no se constituye hasta 1956. Hasta la Ley 12 de mayo de 1956 de régimen de suelo y ordenación urbana, la legislación urbanística era fragmentaria y compleja<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> La exposición de motivos de la LS1956 dice: “I. El urbanismo español se rige por una serie de disposiciones que, promulgadas en muy diferentes fechas, no integran un conjunto orgánico.

Constituida esta legislación básicamente por las Leyes de Ensanche y Extensión, de veintiséis de julio de mil ochocientos noventa y dos; de Saneamiento y Mejora Interior, de dieciocho de marzo de mil ochocientos noventa y cinco; de Solares, de quince de mayo de mil novecientos cuarenta y cinco y, finalmente, con carácter general, por diversos artículos de la Ley de Régimen Local, de veinticuatro de junio de mil novecientos cincuenta y cinco, además de otros preceptos complementarios de muy vario rango jerárquico o con ámbito limitado a ciertas ciudades, se muestra insuficiente para afrontar y resolver la ordenación urbanística en las verdaderas dimensiones que el crecimiento demográfico y el futuro de España requieren y las modernas técnicas aconsejan.

La normativa con vigencia en todo el territorio del Estado contempla, en efecto, la acción urbanística desde perspectiva puramente local y circunscrita a su reducido ámbito, se satisface con intentar la solución de los problemas derivados del aumento de la población; abandona el régimen del suelo a la más amplia autonomía de voluntad y libertad de tráfico; prevé la ejecución de las urbanizaciones sin imponer

Por ello no puede extrañarse que en la legislación de vivienda protegida se incluyeran previsiones relacionadas con la urbanización

En la legislación de Casas Baratas (1911), en la legislación de Viviendas Protegidas (1939) o en la legislación de Renta Limitada (1954), tanto

---

la observancia de un orden de prioridades y su financiación a cargo de los fondos generales municipales, aunque permita un posterior reintegro parcial a costa de los beneficiados por las obras.

Todo ello, unido a la sugestión ejercida por los proyectos a corto plazo, tentadores siempre para quienes aspiran a decorarse con efímeros triunfos aparentes, y a la carencia de una opinión celosa del desarrollo de las ciudades, ha motivado la falta de previsión en lo que respecta a la formación de reservas de suelo, para la escalonada expansión de los núcleos urbanos; la irradiación desmesurada del perímetro de extensión de las ciudades, en las que al construirse arbitrariamente se crean superficies de urbanización desproporcionadas e inasequibles para los limitados recursos económicos disponibles para su financiación; la especulación del suelo, que malogra toda ordenación urbana, sustrae prematuramente terrenos a la agricultura y, al exigir por los todavía no urbanizados precios de solar, coloca a los adquirentes en difíciles condiciones de contribuir a la obra urbanizadora, y, en suma, un movimiento migratorio que, al no ser encauzado, concentra en algunas ciudades, a costa del medio rural, notables masas de población, con repercusiones de alcance nacional.

Superar los defectos de la actual situación es el propósito de este proyecto de Ley, en el que se articula la política del suelo y la ordenación urbana. La acción urbanística ha de preceder al fenómeno demográfico, y, en vez de ser su consecuencia, debe encauzarlo hacia lugares adecuados, limitar el crecimiento de las grandes ciudades y vitalizar, en cambio, los núcleos de equilibrado desarrollo, en los que se armonizan las economías agrícolas, industrial y urbana, formando unidades de gran estabilidad económico social. Por tanto, ha de eliminarse el señuelo de los proyectos a plazo inmediato, que remedian cuanto más, necesidades de un sector mínimo de la población, y afrontar los que, por responder precisamente a una visión amplia en el tiempo y en el espacio, contribuyen más definitiva y extensamente a la consecución del bienestar. Se impone establecer el régimen adecuado frente a la especulación del suelo y la irregularidad en el proceso de urbanización que atribuya la carga de subvenir a ésta a quien recibe directamente sus beneficios. Y abandonando el marco localista, partir, por el contrario, de una perspectiva de mayor alcance que permita ordenar urbanísticamente, bajo la dirección de órganos específicos, el territorio de provincias, comarcas y municipios, en esta gradación sucesiva que integra la unidad orgánica que es el Estado Nacional.

Las soluciones que se propician no son, por otra parte, inéditas, puesto que nos hallamos implicados en una magna y trascendental empresa que corresponde a fenómenos de carácter universal. Todos los países han acusado presiones análogas. Por eso, en el estudio y preparación de esta Ley se ha examinado, junto a las fuentes de raíz nacional, la evolución legislativa del resto de Europa y de América, que ofrece indudable utilidad y ensancha el horizonte de entendimientos recíprocos, sin difuminar el de las realidades propias.”

En este sentido ver Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ en “Manual de Derecho Urbanístico” Wolters Kluwer S.A. 19 edición, Madrid 2006, en página 19 dice: “Toda esta obra normativa será objeto de sistematización en el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924, con el que se consolidarán las técnicas urbanísticas alumbradas fatigosamente a lo largo del periodo precedente”, a modo de ejemplo de la fragmentación y complejidad citar que con anterioridad a la Ley del Suelo del 56 serán de aplicación (entre otras): Ley de 29 de junio de 1864, Planes de Ensanche de Madrid (Plan Castro 1860) y Barcelona (Plan Cerdá 1860), Reglamento, de la Ley de 29 de junio de 1864, de 25 de abril de 1867, Ley de ensanche de Poblaciones de 22 de diciembre de 1876, de 26 de julio de 1892, Ley de Expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879, Ley de 18 de marzo de 1895 sobre saneamiento y reforma interior de grandes poblaciones, Instrucción General de Sanidad de 12 de enero de 1904, Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924, Ley de Régimen Local de 1950-55.

directamente como a través de las Ordenanzas específicas de esta normativa local.

## **2.- La urbanización en la Legislación de casas baratas de 1911**

En la propia Ley de casas baratas de 1911 pueden contemplarse previsiones relacionadas con los problemas ya señalados en la introducción.

- 1) En relación con el problema de la obtención de suelo, la Ley preveía la posibilidad de la cesión gratuita de terrenos por parte del Estado, la Provincia o Municipio<sup>112</sup>, aunque los terrenos también podía obtenerse por expropiación, que se regulará de forma específica en el Capítulo VIII del Decreto de 30 de octubre de 1925, cuyo régimen anticipa de alguna manera las técnicas de expropiación que pasarán a la Ley General de Expropiación Forzosa de 1954, al contemplar la declaración de utilidad pública, la necesidad de ocupación de los terrenos y el procedimiento de valoración de los mismos. Con ello nos estamos refiriendo a la desconexión entre urbanismo y política de vivienda, y al carácter “benéfico” de la intervención en materia de vivienda, a la que se llama a la colaboración de otras Administraciones.
- 2) Una Real Orden aprobaba los terrenos (delimitación de la actuación)<sup>113</sup>, con indicación de (1) las obras necesarias para el saneamiento e higiene de los mismos y los demás reparos que sea preciso formular, como

---

<sup>112</sup> Artículo 10 de la Ley de 12 de junio de 1911 dice: “El Estado, la Provincia o el Municipio, podrán ceder gratuitamente los terrenos o parcelas que les pertenezcan, sitos en el ensanche o afueras de las poblaciones, o los sobrantes de vías de comunicación de cualquier clase, especialmente los que tengan fácil acceso a los centros o puntos de trabajo, siempre que se destinen a la construcción de casas, según las condiciones de la presente Ley”. Esta cesión gratuita se complementaba con la posibilidad de expropiar por causa de utilidad pública los solares o terrenos improductivos pertenecientes a sociedades y particulares, dentro de un periodo de 3 años contados a partir de la entrada en vigor de la Ley, conforme determina su artículo 11.

<sup>113</sup> Artículo 107 y concordantes del Decreto de 8 de julio de 1922 que aprueba el Reglamento de Casas Baratas.

requisitos imprescindibles para su aprobación<sup>114</sup>, así como (2) las vías circundantes y el emplazamiento, y expresando la facilidad o dificultad de la traída de aguas, si existe, y la dificultad de la red de desagües

### **3.- La urbanización en la legislación ciudades satélites de casas baratas**

Un buen ejemplo es la composición de la actividad urbanística prevista para las denominadas Ciudades Satélites de Casas Baratas, a las que se ha hecho referencia en el Capítulo I del Título I<sup>115</sup>. Esta legislación exigía que los terrenos en los que se iba a intervenir estuvieran urbanizados, con trazado de calles, circulación, distribución de manzanas y desagües y servicios colectivos para responder a las exigencias de la higiene, cultura, cooperación, recreo, medios de comunicación, etc. de sus habitantes<sup>116</sup>.

---

<sup>114</sup> Conforme al artículo precitado en la nota anterior, a la solicitud de aprobación se acompañarán los siguientes documentos: plano del terreno con curvas de nivel, vías circundantes, accidentes esenciales del terreno, grandes edificios y demás circunstancias que sirvan para señalar exactamente su emplazamiento, indicando los nombres de los propietarios de las fincas colindantes, a escala proporcionada a su extensión y estará acotado y orientado. Además se acompañará una memoria descriptiva de las condiciones del terreno, expresando especialmente la facilidad o dificultad de la traída de aguas, si existe y la dificultad de la red de desagües.

También se acompañará relación de las condiciones económicas del terreno (precio de adquisición, valoración con los oportunos comprobantes y comparación con otros análogos de la localidad) y se especificará si el tipo de construcción será de casas familiares o colectivas, si se trata de una ciudad satélite y si las casas han de darse en alquiler o gratuitamente, a censo, o en venta a plazos o al contado. Y por último, se acreditará la pertenencia e inscripción en el Registro de la Propiedad o, en su caso, el correspondiente compromiso de compra.

Toda la documentación de carácter técnico tendrá que ser suscrita por un facultativo legalmente autorizado.

<sup>115</sup> En el Capítulo I del Título I se ha indicado que las Ciudades Satélites de Casas Baratas constituyen un antecedente histórico de las actuales reservas y se ha destacado el caso específico de las de Tarragona que ponen de relieve esta significación histórica.

Puede verse la legislación de las Ciudades Satélites en “Viviendas amparadas por el Estado”. Recopilación de las disposiciones vigentes sobre viviendas baratas y económicas, protegidas, bonificables, de renta limitada, de tipo social y subvencionadas, con jurisprudencia del Tribunal Supremo realizada bajo la dirección del Letrado D. Eugenio ALVAREZ BERMEJO, Boletín Oficial del Estado, Madrid 1961.

<sup>116</sup> El artículo 77 del Reglamento de Casas Baratas aprobado por Decreto de 8 de julio de 1922 dice que la consideración de Ciudades Satélites de Casas Baratas requiere obras especiales de urbanización, como trazado de calles, circulación, distribución de manzanas y desagües, y el establecimiento de servicios colectivos para responder a las exigencias de la higiene, cultura, cooperación, recreo, medios de comunicación, etc... de sus habitantes. Y conforme al artículo 78 del precitado Reglamento, sólo podrán edificarse donde los terrenos sean económicos y estén próximos a grandes arterias de comunicación o a los grandes centros de trabajo. Deberán estar provistos de agua potable abundante y de fácil desagüe. Y el artículo 79 de la misma norma establece la obligatoriedad para las entidades constructoras de hacer las obras de urbanización indispensables, salvo en el supuesto de estar situados los terrenos dentro del plan municipal de urbanización, en cuyo caso serán obligatorias para los Ayuntamientos. También el artículo



Además los terrenos habrán de estar cercanos a las grandes arterias de circulación o a los centros de trabajo y provistos de agua potable abundante y de fácil desagüe.

En las Ciudades Satélites de Casas Baratas próximas a poblaciones donde exista alcantarillado, tendrán también el suyo, que se unirá con aquél (artículo 80 del Reglamento de Casas Baratas aprobado por Decreto de 8 de julio de 1922). Si no lo hubiera, o la Ciudad Satélite estuviera aislada, se adoptará en todo caso un sistema de desagüe o saneamiento aislado o colectivo<sup>117</sup>. Se contempla también el trazado de calles y programas dotacionales. La legislación contiene una alusión a las Ordenanzas Municipales<sup>118</sup> y también a la adopción de medidas para conseguir la mayor salubridad e higiene posible en la ordenación pormenorizada (ver sección tercera. Condiciones técnicas de la construcción, apartados A), B), C), D) y E) del Decreto de 8 de julio de 1922).

#### **4.- La urbanización en las Ley de Viviendas Protegidas de 1939**

La Ley de 19 de abril de 1939 de Viviendas Protegidas, también contempla requisitos relacionados con la urbanización: en primer lugar que si las casas se hubieren de construir en terrenos sin urbanizar, será imprescindible que

---

80 establece la unión con el alcantarillado de la población. Y los artículos siguientes y concordantes determinan las características y anchura de calles, el trazado y la organización de manzanas resultantes. Resulta significativo una comparación con las modernas legislaciones de régimen local y urbanísticas en cuanto a la exigencia de servicios, concretamente con el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, cuando en su apartado 1 a) dice que “en todos los municipios se deben prestar los servicios de alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población, pavimentación de las vías públicas..., y con carácter general con los servicios urbanísticos exigibles para la consideración de solar por las legislaciones urbanísticas modernas.

<sup>117</sup> Artículo 80 del Reglamento de Casas Baratas aprobado por Decreto de 8 de julio de 1922

<sup>118</sup> El artículo 81 del Reglamento de Casas Baratas aprobado por Decreto de 8 de julio de 1922 dice que “las casa que formen un grupo o ciudad satélite deberán reunir, cada una aisladamente, las condiciones generales de la casa barata que determina este Reglamento, y dentro del perímetro general de la barriada no será necesario atenerse a las condiciones de las Ordenanzas Municipales correspondientes”

el proyecto abarque las obras de urbanización indispensables y los servicios complementarios<sup>119</sup>.

La Ley establece la posibilidad de la expropiación forzosa de terrenos<sup>120</sup>, y su Reglamento aprobado por Decreto de 8 de septiembre de 1939 especifica también que el proyecto ha de contemplar las obras de urbanización indispensables y los servicios complementarios y no debe oponerse a los Planes Municipales conteniendo referencias a que los terrenos deben cumplir con las Ordenanzas del Instituto Nacional de la Vivienda. El Reglamento contempla ampliamente todo el procedimiento de expropiación forzosa, y las condiciones que deben reunir los terrenos para su aprobación provisional para la construcción de viviendas protegidas.

Las Ordenanzas anejas al Reglamento de Viviendas Protegidas, recogen con minuciosidad la documentación necesaria sobre los terrenos, plano de situación, curvas de nivel, calles y servicios existentes, así como las obras y servicios de urbanización proyectados, y especifica los terrenos no aptos tanto en el medio urbano como en el medio rural.

---

<sup>119</sup> Artículo 2 de la Ley de 19 de abril de 1939 de Viviendas protegidas

<sup>120</sup> Artículo 9 Ley de 19 de abril de 1939 de Viviendas Protegidas “El Ministerio de Organización y Acción Sindical podrá conceder, en casos excepcionales, el beneficio de la expropiación forzosa para adquirir los solares necesarios para la construcción de “viviendas protegidas”.

La declaración de utilidad pública del proyecto de la necesidad de la ocupación de los terrenos se hará por Orden Ministerial y habrá de recaer sobre un proyecto ya aprobado por el Instituto Nacional de la Vivienda que revista importancia con relación a la localidad en que haya de realizarse y en que resulte demostrada la necesidad de su ejecución y la negativa de los propietarios de los terrenos a venderlos a un precio razonable.

Para la declaración a que hace referencia el anterior apartado será necesario que en el oportuno expediente se hayan tenido en cuenta los planes de urbanización y el informe de la Comisión Municipal correspondiente.

El justiprecio de cada finca lo realizarán un Perito de cada parte y otro designado por el Ministro; cada uno razonará su parecer, pero todos en un solo documento que suscribirán los tres. Para la tasación habrán de tenerse en cuenta el valor con que las fincas aparezcan catastradas y, en su caso, el que se les haya asignado por el Ayuntamiento para la exacción del arbitrio sobre solares en los cinco años últimos, las rentas que hayan producido en el mismo periodo y el valor actual de las fincas análogas, por su clase y situación, del mismo Municipio; pero no se estimará el aumento de valor que pudieran experimentar las fincas a consecuencia del proyecto ni las mejoras que los dueños hicieren en ellas después de declarada la necesidad de su ocupación. Si no hubiese conformidad entre los tres Peritos, el Ministro, previo informe del Instituto, en resolución motivada, fijará el precio que haya de abonarse a cada uno de los propietarios expropiados”

## **5.- La urbanización en la Ley de 15 de julio de 1954<sup>121</sup>**

Ley de 15 de julio de 1954 regula las viviendas de Renta Limitada, contempla también la expropiación forzosa y cuyo Reglamento aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 contempla también, además de todo el procedimiento de expropiación forzosa, las obras de urbanización y la instalación de servicios, cuyas Ordenanzas Técnicas y Normas Constructivas de 12 de julio de 1955 se ocupan de la justificación urbanística de los terrenos, forma de cumplimiento de los Planes de Urbanismo aprobados o en tramitación, información sobre el estado en que se encuentran los terrenos en relación con los siguientes servicios: acceso rodado, abastecimiento de agua, electricidad y gas, desagües, transportes, iglesia, escuelas y mercado, incluyendo el señalamiento de las fórmulas técnicas, administrativas y económicas, en virtud de las cuales pueda asegurarse la dotación fundamental de los expresados servicios.

También estas Ordenanzas se refieren al cumplimiento de los Planes Parciales de Ordenación Urbana de proyectos de urbanización, determinando que en el caso de que el Planeamiento Municipal no resuelva alineaciones y rasantes y establezca Ordenanzas, será preciso efectuar el estudio urbanístico parcial correspondiente para su incorporación a los Planes Locales.

Se presta especial atención a los servicios urbanísticos que serán objeto especial de proyectos de urbanización (Ordenanza Segunda).

Por último, merece la pena destacar que la Ordenanza Sexta determina que las condiciones de urbanización y edificación se ajustarán a las Ordenanzas Municipales de cada localidad.

---

<sup>121</sup> Ley de 15 de julio de 1954 sobre Viviendas de Renta Limitada que deroga la Ley de Viviendas Protegidas de 19 de abril de 1939 y la Legislación de Viviendas Bonificables de 25 de noviembre de 1944 y Decretos-Leyes de 19 de noviembre de 1948 y 27 de noviembre de 1953.

Todo ello se completa con especificaciones de los terrenos en el medio urbano y en el medio rural (Ordenanzas Once y Doce).

Téngase en cuenta que estas Ordenanzas aplicables a las viviendas de Renta Limitada son ya muy cercanas a la elaboración, promulgación y entrada en vigor de la primera Ley General sobre el Suelo y Ordenación Urbana que tiene lugar el 12 de mayo de 1956.

Hemos podido observar, aunque haya sido brevemente, como el régimen jurídico especial de protección a la vivienda considera los terrenos, y su urbanización y dotación de servicios, como un elemento imprescindible, necesario y determinante para la construcción de viviendas amparadas oficialmente, supliendo la carencia de una legislación urbanística general.

Naturalmente toda la legislación especial regula los terrenos estableciendo, además de los requisitos urbanísticos, otros de especial significación para este tipo de viviendas, que vamos a recoger en los apartados siguientes, pero que podemos resumir en valoración de los terrenos, aptitud jurídica, aptitud técnica y su consideración como requisito para obtener la calificación condicional, la aprobación provisional, la calificación o declaración provisional, según fuere la legislación especial aplicable.

## **1.- El problema del límite máximo del valor de los terrenos.**

Desde los orígenes de la legislación especial de protección a la vivienda se tiene muy en cuenta la valoración de los terrenos porque la finalidad primordial de esta normativa no es otra que proporcionar viviendas dignas y adecuadas (atendiendo a cada momento) a segmentos sociales cuyas condiciones económicas les impide el acceso a vivienda a través del mercado libre.

Debido a este carácter tuitivo, la valoración económica del suelo se tiene siempre presente, en evitación de costes o encarecimiento desmesurados del producto final que es la vivienda.

Se puede observar que la legislación de Casas Baratas contempla la cesión gratuita de terrenos, su expropiación forzosa y valoración, en su caso, y exenciones de impuestos para su adquisición, así como el abono de un beneficio específico denominado garantía de renta que tiene en cuenta el coste del terreno, de su urbanización y construcción.

Muy específicamente la aprobación de los terrenos para poder construir Casa Baratas exige, como requisito necesario la relación de las condiciones económicas del terreno justificando el precio total de adquisición, o en otro caso, la valoración que se dé al mismo, con las oportunas justificaciones, comprobando estos precios con otros análogos en la localidad, y cuantos datos, a juicio del interesado, presenten algún interés a cerca de esta materia<sup>122</sup>.

---

<sup>122</sup> En este sentido, el Reglamento de Casas Baratas al establecer el procedimiento para determinar el justiprecio en los supuestos de expropiación, dice textualmente en su artículo 39 que “no se tomará en cuenta ni el aumento que pueda experimentar el valor de la propiedad a consecuencia del proyecto, ni las mejoras y construcciones que se hagan después de haberse declarado la necesidad de ocupar la finca”.

Siguiendo esta línea, la legislación de Viviendas Protegidas contempla también el procedimiento de expropiación forzosa, especificando que no se estimará el aumento de valor que pudieran experimentar las fincas a consecuencia del proyecto, ni las mejoras que los dueños hicieren en ellas después de declarar la ocupación (artículo 9 de la Ley de 19 de abril de 1939 de Viviendas Protegidas), cuyo Reglamento aprobado por Decreto de 8 de septiembre de 1939, exige que los terrenos para la construcción de viviendas protegidas cumplirá las condiciones higiénicas, técnicas y económicas que marquen las Ordenanzas del Instituto Nacional de la Vivienda, determinando también que la adquisición goza de exenciones y bonificaciones tributarias.

Las Ordenanzas de las Viviendas Protegidas determinan los terrenos no aptos, y merece la pena señalar muy singularmente la Orden de 15 de noviembre de 1943 sobre valoración de los terrenos destinados a la construcción de viviendas protegidas, que prescribe que “no se tramitará proyecto alguno en el que el valor de los terrenos represente más del 10 por ciento del presupuesto total protegido, salvo casos excepcionales...”. Limitación clara y contundente que constituye un precedente para las legislaciones especiales de protección a la vivienda posteriores.

También la legislación de viviendas de Renta Limitada contempla exenciones y bonificaciones tributarias para los supuestos de adquisición de terrenos, cuyo Reglamento aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 determina que el presupuesto protegible será el integrado por el de ejecución material mas el valor asignado a los terrenos dentro de los límites señalados por Ordenanza, así como el coste de la urbanización cuando esta sea precisa, los honorarios facultativos, los derechos obvencionales y el coeficiente de beneficio que corresponda.

En esta línea la Orden de 12 de julio de 1955, que aprueba las Ordenanzas Técnicas y Normas Constructivas, determina que los terrenos en el medio urbano, una vez urbanizados, no podrán exceder en valor el 15 por ciento del coste de la edificación que han de soportar, salvo que se justifique la necesidad de sobrepasar este porcentaje y se proponga el oportuno convenio de financiación (Ordenanza Once), y si están situados en medio rural no excedan en valor del 8 por ciento (Ordenanza Doce). Así mismo, determinan la forma de acreditación del valor de los terrenos ante la Administración (Ordenanza Trece). Téngase en cuenta que el Reglamento de Viviendas de Renta Limitada aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, establece en su artículo 4 el cálculo del presupuesto de ejecución material y del presupuesto protegible, teniendo en cuenta que el Ministerio de Trabajo, a propuesta del Instituto Nacional de la Vivienda (ver Órdenes de 12 de julio de 1955, de 11 de abril de 1957 y de 7 de enero de 1961) establece periódicamente un valor tipo que es el módulo para calcular el coste del metro cuadrado de ejecución material.

La Ley de 23 de diciembre de 1961 (Plan Nacional de la Vivienda) dispone la elaboración del Texto Refundido de la legislación de Viviendas de Protección Oficial, aprobado por Decreto 2131/1963, de 24 de julio, con las modificaciones introducidas por el Decreto 3964/1964, de 3 de diciembre (Rectificado), en lo que se refiere a la adaptación de la legislación de viviendas de protección oficial a las disposiciones de la Ley 41/1964, de 11 de junio, de Reforma del Sistema Tributario, cuyo Reglamento fue aprobado por el Decreto 2114/1968, de 24 de julio.

El artículo 7 apartado e) del precitado Reglamento regula el límite del valor de los terrenos para la construcción de viviendas de protección oficial, tomando como referencia el presupuesto de ejecución material de las viviendas y demás edificaciones protegidas, en clara línea de continuidad

con la legislación de Viviendas de Renta Limitada que anteriormente se ha citado.

Así pues, para la construcción de viviendas de protección, el valor máximo protegible de los terrenos, sumado al total importe del presupuesto de las obras de urbanización, no podrá exceder de la cifra que resulte de multiplicar por el coeficiente 0,3 el presupuesto de ejecución material de las viviendas y demás edificaciones protegidas. Naturalmente el coste de ejecución material viene determinado por aplicación del módulo aplicable y establecido por la Administración (artículo 6 del Reglamento).

Cuando se proyecten grupos no inferiores a 500 viviendas podrá extenderse la protección a los terrenos y obras de urbanización del conjunto que guarden la debida proporción con las edificaciones proyectadas. En estos casos, el valor máximo protegible de los terrenos, sumado al importe de las obras de urbanización, no podrá exceder de la cifra que resulte de multiplicar por el coeficiente 0,4 el presupuesto de ejecución material de las obras y demás edificaciones protegidas.

Es decir, que el Reglamento amplía la valoración de los terrenos cuando se proyecten un número considerable de viviendas según detalla pero, además, se contempla con carácter excepcional la posibilidad de superar los límites establecidos cuando quede perfectamente justificada la forma de financiación del referido exceso de valor, a juicio del Ministro de la Vivienda a propuesta del Instituto Nacional de la Vivienda<sup>123</sup>.

Tras el breve paréntesis que supuso la legislación de Vivienda Sociales reguladas por el Real Decreto-Ley 12/1976, de 30 de julio, sobre Inversión en Vivienda, desarrollado por el Real Decreto 2278/1976, de 16 de

---

<sup>123</sup> Puede verse José María ESPINOSA DEL RIO, "Viviendas de Protección Oficial". BOSCH, Barcelona, 1970, pags. 38 a 40.



septiembre, y la Orden de 24 de noviembre de 1976, el Real Decreto-Ley 31/78, de 11 de octubre, reinstaura las viviendas de protección oficial con modificaciones. Desarrollado por el Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, y manteniéndose en vigor el Texto Refundido aprobado por Real Decreto 2960/76, de 12 de noviembre, y el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968, en todo aquello que no se opongan al precitado Real Decreto-Ley.

Es importante constatar que estamos ya en presencia de la legislación estatal supletoria de viviendas de protección oficial, por lo que habrá que prestar especial atención a la limitación del valor de los terrenos que plantea esta legislación.

Así, en defecto de legislación autonómica aplicable, habrá que tener en cuenta lo establecido sobre el límite del valor de los terrenos por el Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, que en su artículo 2 D) dice, en su tenor literal, que la protección se extiende a los terrenos y obras de urbanización necesarios para llevar a cabo la construcción, de acuerdo con las normas, planes parciales y ordenanzas que sean aplicables. El valor de los terrenos acogidos al ámbito de la protección, sumado al total importe del presupuesto de las obras de urbanización no podrá exceder del 15 por ciento de la cifra que resulte de multiplicar el precio de venta del metro cuadrado de superficie útil, en el momento de la Calificación Definitiva por la superficie útil de las viviendas y demás edificaciones protegidas.

Cuando se proyecten grupos no inferiores a 500 viviendas, podrá extenderse la protección a los terrenos y obras de urbanización del conjunto que guarden la debida proporción con las edificaciones proyectadas. En estos casos, el valor de los terrenos acogidos al ámbito de la protección, sumado al total importe del presupuesto de las obras de urbanización, no

podrá exceder del 20 por ciento de la cifra que resulte de multiplicar el precio de venta del metro cuadrado de superficie útil, en el momento de la Calificación Definitiva, por la superficie útil total de las viviendas y demás edificaciones protegidas<sup>124</sup>.

Por tanto se observa un cambio de criterio en el cálculo del límite del valor de los terrenos con respecto a la legislación anterior de viviendas de Renta Limitada, porque esta última se basaba en el coste de ejecución material, y sin embargo, la normativa estatal supletoria que estamos analizando se refiere a un porcentaje sobre el precio máximo de venta de las viviendas y demás edificaciones protegidas.

No ha caído en cuenta la Administración, al cambiar de normativa reglamentaria, que al abandonar el cálculo en base al presupuesto de ejecución material y pasar a la referencia sobre el precio de venta de la vivienda y “demás edificaciones protegidas”, que entre estas se encuentran sin duda los locales comerciales, porque el artículo 2 del precitado Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, dice que el ámbito de protección oficial se extiende a los locales de negocio, y el precio de estos locales es libre por determinación legal, ya que así lo establece el artículo 27 del Real Decreto 2960/1976, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial, que, con carácter parcial, constituye legislación estatal supletoria, y cuyo artículo 27 dice textualmente sobre los locales destinados a usos comerciales,

---

<sup>124</sup> Al respecto puede verse Ángel L. GUILLÉN ZANÓN y José L. ZÚÑIGA MOLLEDA, en “Comentarios a la Legislación de Viviendas de Protección Oficial”, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Secretaría General Técnica, Madrid 1983, pag. 92 “La idea fundamental que late en estos criterios de protección es la de evitar que se construyan viviendas en terrenos demasiado caros, en un intento de abaratar la construcción de viviendas sujetas a protección”. Y sobre la introducción del precio de venta en el momento de conceder la Calificación Definitiva, como elemento de comparación, dicen que “El artículo 7, apartado E, del Reglamento de 1968 posibilitaba mejor esta comparación al relacionar el valor de los terrenos y obras de urbanización con el presupuesto de ejecución material de las vivienda y demás edificaciones protegidas, que se debía aportar entre la documentación exigida para la concesión de la Calificación Provisional”

industriales, docentes y oficinas que “gozarán de los beneficios de esta Ley. Su venta y alquiler serán libres”<sup>125</sup>.

Por tanto, el cálculo del límite del valor de los terrenos que determina la legislación estatal supletoria de viviendas de protección oficial contiene un punto débil, dado que el precio de los locales habrá de calcularse por valores de mercado.

A tenor de todo lo expuesto habrá que estar a lo que disponga la legislación autonómica sobre vivienda en relación con el límite del valor de los terrenos, lo que obliga a tener este factor muy en cuenta por razón de cada territorio. En los supuestos en que la legislación autonómica nada dice al respecto, la limitación aplicable es la establecida por el Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, que se acaba de exponer.

Ni que decir tiene que esta circunstancia es preceptiva y determinante en las valoraciones de suelo cuando estamos en presencia de reservas urbanísticas para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, cuya incidencia se analizará pormenorizadamente.

Así pues, a modo de ejemplo se puede observar:

- Comunidad Valenciana.- El Plan Autonómico de Vivienda de la Comunitat Valenciana 2009-2012 establece el valor del suelo, y dice que a los efectos de la valoración de los terrenos donde se vayan a promover viviendas protegidas, se aplicará el valor de repercusión del suelo determinado por el método del valor residual estático, incluyendo en su caso el que corresponda a la urbanización.

---

<sup>125</sup> Véase José MUÑOZ CASTILLO en “Viviendas de Protección Oficial. El procedimiento administrativo”, Generalitat Valenciana, 1995, págs 63 y 64.

Con carácter general para todas las viviendas con protección pública, dicho valor no excederá del 15 por 100 de los precios máximos de venta equivalentes de las viviendas, locales, garajes y trasteros. No obstante, para régimen general y régimen concertado, en los Ámbitos Territoriales de Precio Máximo Superior A, el límite será del 25 por 100, y en el caso de Ámbitos Territoriales de Precio Máximo Superior B y C, el límite será del 20 por 100.

El valor del coeficiente a aplicar para viviendas libres y locales, en relación con el método de comprobación establecido en el Reglamento de Protección Pública a la Vivienda, será de 1,2, bien entendido que sólo a efectos del cálculo del límite del valor de los terrenos, ya que el precio de venta es libre<sup>126</sup>.

- Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.- La normativa reguladora del Régimen Jurídico de las Viviendas de Protección Pública<sup>127</sup> establece que en los suelos definidos en las letras b) y c) del apartado 3 del artículo 2 del Decreto 3/2004, de 20 de enero, el valor de los terrenos sumado al total importe del presupuesto de las obras de urbanización, no podrá exceder del porcentaje que se indica a continuación, de la cifra que resulte de multiplicar el precio máximo de venta por metro cuadrado útil fijado en la calificación y la declaración por la superficie útil de las viviendas y demás dependencias con protección pública :

---

<sup>126</sup> Ver artículo 9 y artículo 35 del Reglamento de Viviendas de Protección Pública, aprobado por Decreto 90/2009, de 26 de junio, del Consell, y Decreto 66/2009, de 15 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan Autonómico de Vivienda de la Comunidad Valenciana 2009-2012, y las modificaciones introducidas por el Decreto 105/2010, de 25 de junio, del Consell.

<sup>127</sup> Ver artículo 28 del Decreto 3/2004, de 20 de enero, por el que se aprueba el Régimen Jurídico de las Viviendas con Protección Pública, que en su apartado 7 se refiere a los suelos definidos en las letras b) y c) del apartado 3 del artículo 2 del mismo Decreto, que se refieren a terrenos que formen parte del patrimonio público o que estén incluidos en catálogos de suelo residencial público, o que tengan reconocidas ayudas públicas a la adquisición o urbanización, así como a los enajenados por las Administraciones y Empresas Públicas de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Adicional Novena de la Ley 4/1991, de 13 de diciembre, de Presupuestos Generales de Castilla-La Mancha para 1992, modificada por la Disposición Adicional Decimoctava de la Ley 25/2002, de 19 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Junta de Castilla-La Mancha para el año 2003.

a) El 20 por 100 cuando sobre dichos suelos se promuevan viviendas con protección pública de las referidas en los apartados 1 y 2 del artículo 2 del citado Decreto.

b) El 25 por 100 cuando se trate de los suelos en los que se promuevan viviendas de precio tasado.

- Comunidad Autónoma de Cataluña.- El Plan para el Derecho a la Vivienda de 2009-2012 dice que los precios de venta del suelo urbanizado calificado urbanísticamente para la construcción de viviendas con protección oficial no pueden superar los siguientes coeficientes referidos al precio por metro cuadrado de superficie útil de las viviendas: 15% del precio máximo de venta de las viviendas con protección oficial de régimen especial; 20% del precio máximo de venta de las viviendas con protección oficial de régimen general.

- Comunidad Autónoma de La Rioja.- El Plan de Vivienda de La Rioja establece que el valor de los terrenos, sumado al total del importe del presupuesto de las obras de urbanización, para la construcción de viviendas de protección oficial de régimen especial, no podrá exceder del 15 por ciento de la cifra que resulte de multiplicar el precio de venta del metro cuadrado de superficie útil, en el momento de la calificación provisional por la superficie útil de las viviendas y demás edificaciones protegidas. Dicho porcentaje podrá incrementarse hasta el 20 por ciento para las viviendas de nueva construcción de protección pública de precio general y concertado.

Sin perjuicio de que el precio de venta de los locales de negocio sea libre, a los efectos de calificación de expedientes de protección pública, el valor máximo por metro cuadrado útil de los locales de negocio situados en los

inmuebles destinados a vivienda será el del precio de venta por metro cuadrado de superficie útil de las viviendas.

La repercusión máxima de suelo y urbanización no se aplicará a las promociones completas calificadas de arrendamiento autonómico a cinco años con opción de compra o en arrendamiento a 25 ó 10 años.

A la vista de los límites del valor de los terrenos para la promoción de viviendas de protección pública establecidos por la legislación autonómica que, meramente a efectos de ejemplo y sin ánimo de agotar la materia, se han expuesto, se observa que probablemente por los excesos urbanísticos cometidos en los primeros años de este siglo, y con el ánimo de intentar hacer posible la existencia de promociones de viviendas de protección pública, la tendencia general ha sido la de elevar el porcentaje límite del valor de los terrenos con respecto al 15 por ciento que establecía como máximo la legislación estatal supletoria de viviendas de protección oficial.

No parece adecuada esta línea para dar solución a la promoción de vivienda con protección, sobre terrenos excesivamente sobrevalorados, ya que pone de relieve el fracaso de la legislación sobre el suelo en la vertiente de valoraciones. Es decir, que la solución no es elevar el límite del valor de los terrenos, sino que el ordenamiento jurídico debe de establecer las medidas de valoración y de programación urbanística adecuadas para obtener suelo a precio razonable que permita las promociones de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, porque esta es la orientación constitucional ya que el artículo 47 dice que la utilización del suelo se regulará de acuerdo con el interés general para impedir la especulación, y, siempre teniendo en cuenta las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

## **2.- Requisitos del suelo para obtener la Calificación Provisional**

Estos requisitos son: el límite del valor de los terrenos que se acaba de exponer, el emplazamiento, la aptitud urbanística y la aptitud jurídica. A todos ellos se hizo referencia somera en el apartado sobre actividad pública indirecta del capítulo anterior<sup>128</sup>.

Un examen retrospectivo e histórico de la legislación especial de protección a la vivienda, y teniendo en cuenta lo dispuesto en la legislación estatal supletoria de las viviendas de protección oficial y la legislación autonómica, se puede afirmar, sin lugar a dudas, que el otorgamiento de la Calificación o Declaración Provisional de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, requiere acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos de los terrenos:

### **2.1.- El Emplazamiento**

Dado que se trata de promover viviendas con protección, el emplazamiento será siempre un requisito que tendrá en cuenta la Administración Pública en el momento de instruir el procedimiento administrativo necesario para la expedición de la Calificación o Declaración Provisional. Se trata de vincular al régimen especial una promoción de viviendas destinadas a domicilio habitual y permanente de los adquirentes y/o usuarios<sup>129</sup>, por lo

---

<sup>128</sup> Ver José MUÑOZ CASTILLO en “Viviendas de Protección Oficial. El procedimiento administrativo”, Generalitat Valenciana, 1995, pags 85 a 113, y del mismo autor “El Derecho a una vivienda digna y adecuada. Eficacia y ordenación administrativa”, COLEX, Madrid 2000, pag 225 a 234. Ver también Ángel L. GUILLÉN ZANÓN y José L. ZÚÑIGA MOLLEDA, en “Comentarios a la Legislación de Viviendas de Protección Oficial”, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Secretaría General Técnica, Madrid 1983, pag 236 a 264.

<sup>129</sup> Ver José MUÑOZ CASTILLO en “Viviendas de Protección Oficial. El procedimiento administrativo”, Generalitat Valenciana, 1995, pag. 111 “La Administración tendrá muy en cuenta que las viviendas de protección oficial habrán de destinarse a domicilio habitual y permanente, tal y como indica el artículo 1º y 3º del Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, sin que, bajo ningún concepto, puedan destinarse a segunda residencia o a cualquier otro uso”

que los emplazamientos en entornos urbanísticos destinados a viviendas de segunda residencia, de temporada o de veraneo, no se considerarán nunca adecuados, y la Administración o bien prestará una especial vigilancia, o exigirá requisitos específicos para la expedición de la Calificación o Declaración Provisional, que acrediten la concurrencia de interés social, como el empadronamiento de adquirentes y/o usuarios, la acreditación de adscripción a centros de salud, colegios públicos o concertados, y lugar de trabajo, o incluso, la existencia de dotaciones próximas y limitación a promociones de carácter público .

Además las orientaciones constitucionales que se desprenden del artículo 47 CE que configura el derecho a una vivienda mediante el disfrute de una vivienda digna y adecuada, en relación con el artículo 45 CE que reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, deben informar la actuación de la Administración en el momento de instruir el procedimiento para la expedición de la Calificación o Declaración Provisional, en el sentido de huir de emplazamientos que supongan la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en barrios degradados, entornos de infravivienda o focos de chabolismo y delincuencia, así como de emplazamientos carentes de las dotaciones mínimas para el desarrollo de la vida personal y familiar con dignidad y calidad de vida.

## **2.2.- Aptitud física**

El proyecto técnico de edificación presentado para la obtención de la Calificación o Declaración Provisional habrá de tener en cuenta el cumplimiento de la normativa aplicable en relación con la aptitud física de los terrenos. Por ello ha de darse cumplimiento a lo dispuesto por la legislación de ordenación de la edificación, y muy singularmente el Código



Técnico de la Edificación, lo que la Administración naturalmente comprobará en las determinaciones del proyecto. No en vano la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, establece que el Director de la Obra tiene que verificar el replanteo y la adecuación de la cimentación, y de la estructura proyectadas a las características geotécnicas del terreno<sup>130</sup>.

### **2.3.- Aptitud jurídica**

La Administración comprobará que el promotor dispone de un título jurídico suficiente para construir sobre los terrenos, bien sea el pleno dominio, derecho de superficie, permuta de solar a cambio de obra, promesa de venta, concesión, etc....

Pero además tendrá muy en cuenta las cargas y servidumbres que pudieran existir y que constituyan un obstáculo jurídico, técnico o económico para la promoción de la edificación. Cabe señalar que, en algunos supuestos, y dependiendo de las características de la edificación proyectada puede darse la circunstancia que la existencia de servidumbres no sea un obstáculo, sino un requisito absolutamente necesario (por ejemplo, luces y vistas, mancomunidades de patios, etc...). Si se produjera el hecho de que los terrenos colindantes para el establecimiento de servidumbres necesarias, corresponden a un mismo dueño, lo que impide su constitución, será preciso acudir a lo dispuesto en el artículo 541 del Código Civil que prevé la formalización de una apariencia de servidumbre que queda consolidada

---

<sup>130</sup> Véase el artículo 16 del Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto Ley 31/78, de 31 de octubre, sobre políticas de viviendas de protección oficial. En relación con la aptitud del suelo, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en su artículo 12 establece que el Director de la Obra tiene como obligación verificar el replanteo y la adecuación de la cimentación y de la estructura proyectada a las características geotécnicas del terreno, así como suscribir el acta de replanteo o de comienzo de obra.

en el momento de enajenación de los terrenos o de una de las fincas construidas<sup>131</sup>.

Lógicamente el documento esencial para acreditar la aptitud jurídica de los terrenos es la certificación del Registro de la Propiedad sobre la titularidad del dominio y la libertad de cargas o gravámenes, o, en su caso, la existencia de las servidumbres necesarias.

Por tanto, la fe pública registral constituye un elemento de seguridad y una garantía para que la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública<sup>132</sup>, pueda llegar a buen fin, sin que se produzcan problemas sobre la titularidad. Por ello, cuando el certificado del Registro de la Propiedad señale una suspensión de la fe pública registral, bien sea por excesos de cabida, falta de inmatriculación, u otras causas, la Administración pública únicamente podrá expedir la Calificación o Declaración Provisional con advertencia expresa de la suspensión de la fe pública, los contratos de venta de viviendas en periodo de construcción advertirán de esta circunstancia, y sólo podrá expedirse la Calificación Definitiva una vez levantada la suspensión.

Como ello acarreará al promotor dificultades para la obtención de los préstamos con garantía hipotecaria para la edificación, habrá que acudir a los procedimientos de acta de notoriedad o expediente de dominio, con el fin de levantar la suspensión de la fe pública registral .

---

<sup>131</sup> El artículo 541 del Código Civil establece que: “La existencia de un signo aparente de servidumbre entre dos fincas, establecido por el propietario de ambas, se considerará, si se enajenare una, como título para que la servidumbre continúe activa y pasivamente, a no ser que, al tiempo de separarse la propiedad de las dos fincas, se exprese lo contrario en el título de enajenación de cualquiera de ellas, o se haga desaparecer aquel signo antes del otorgamiento de la escritura.”

<sup>132</sup> Ver Joaquín VESTEIRO PÉREZ en “El Reglamento de Viviendas de Protección Oficial a la luz de las disposiciones civiles e hipotecarias”, Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones, Madrid 1970

Y en relación con la fe pública registral ver Buenaventura CAMY SANCHEZ-CAÑETE en “Comentarios a la Legislación Hipotecaria”, Aranzadi, Ilustre Colegio Nacional de Registradores de la Propiedad de España, Centro de Estudios Hipotecarios, Volumen IV, Pamplona 1971.

Como se ha señalado, es suficiente cualquier título que faculte para construir, y son válidas las todas las formas de adquisición de la propiedad admitidas por el ordenamiento jurídico. En este sentido, y sin ánimo de agotar la materia se puede señalar que la Administración ha utilizado el procedimiento de expropiación, venta forzosa, adquisición por compraventa vía concurso, la desafectación de dominio público, las cesiones y convenios sobre suelo entre organismos públicos, y los suelos adquiridos como consecuencia de reparcelaciones y ordenaciones urbanísticas, para construir viviendas de promoción pública.

#### **2.4.- Aptitud urbanística**

Los terrenos deben ser edificables desde el punto de vista urbanístico, por lo que la Administración pública tendrá muy presente su clasificación y calificación urbanísticas. En definitiva los terrenos deben tener la naturaleza de solar con los servicios exigibles por la legislación urbanística.

La acreditación de la aptitud urbanística requiere la aportación de un certificado expedido por el Ayuntamiento en el que se consigne la clasificación y calificación urbanística de los terrenos, o bien, aportando la licencia municipal de obras si ya hubiera sido expedida, y, además, certificación de la dotación de los servicios urbanísticos de que el terreno disponga y de los que sean exigibles por la reglamentación urbanística aplicable.

La ausencia de algunos de los servicios urbanísticos exigibles por la legislación, requiere el compromiso de ejecución de las obras de urbanización simultáneas a las obras de edificación, en los términos que disponga la legislación urbanística aplicable .

## **2.5.- El suelo como actuación protegida**

El RD Ley 12/1980, de 26 de septiembre, cuyo objeto fue impulsar las actuaciones del Estado en materia de vivienda y de suelo extiende la protección oficial en materia de vivienda a la adquisición y preparación de suelo preferentemente residencial, al equipamiento comunitario primario, a la rehabilitación de viviendas y a las obras de mejora que supongan un ahorro de consumo energético.

Posteriormente el RD 1494/1987, de 4 de diciembre, contempla ya una línea de financiación para la urbanización de terrenos, si bien con destino exclusivo a los promotores públicos de viviendas de protección oficial en régimen especial, y también el RD 224/1989, de 3 de marzo, recogía una línea de financiación para la adquisición y urbanización de terrenos, con destino exclusivo a la promoción de viviendas de protección oficial por promotores públicos.

A estos efectos se ofrecía la obtención de préstamos subsidiados por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Ambas Normas produjeron la reacción de las asociaciones de promotores constructores, al entender que no estaba justificado el apoyo exclusivo a promotores públicos. Consecuencia de este estado de opinión dio lugar a la puesta en marcha del RD 1668/1991, de 15 de noviembre, que amplió los destinatarios de la financiación cualificada en materia de suelo a los promotores privados de viviendas de protección pública. Esta Norma se coordinó y extendió posteriormente en el Plan Estatal de Vivienda 1992-1995, mediante el RD 1932/1991, de 20 de diciembre<sup>133</sup>.

---

<sup>133</sup> Véase José MUÑOZ CASTILLO “Viviendas de Protección Oficial. El Procedimiento Administrativo” Generalidad Valenciana. Valencia 1995, que en págs. 76 a 84 detalla las actuaciones protegibles en

El Plan Estatal de Vivienda y Suelo 1996-1999, aprobado por el RD 2190/1995, de 28 de diciembre, conserva la estructura del RD 1668/1991, de 15 de noviembre, con algunas variaciones, ya que la actuación protegible se refiere exclusivamente a suelo pendiente de urbanizar y, además, contempla la adquisición onerosa de suelo para la formación de patrimonios públicos dependientes de cualquier Administración Pública.

Este Plan fue cerrado anticipadamente y sustituido por el Plan Estatal 1998-2001, aprobado por RD 1186/1998, de 12 de junio, que mantiene como actuación protegida la urbanización de suelo para su inmediata edificación, incluyendo, en su caso, la previa adquisición onerosa del mismo, así como la adquisición onerosa de suelo para formación de patrimonios públicos dependientes de cualquier Administración Pública, en ambos casos con destino preferente a la promoción de viviendas sujetas a regímenes de protección pública.

También el Plan Estatal de Vivienda y Suelo 2002-2005, aprobado por RD 1/2002, de 11 de enero, contempla como actuación protegida la urbanización de suelo para su inmediata edificación, con destino predominante a la promoción de viviendas sujetas a regímenes de protección pública, y el Plan Estatal 2009-2012, aprobado por RD 2066/2008, de 12 de diciembre, establece la adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida dentro de sus ejes básicos y programas, con especial referencia a las áreas de urbanización prioritarias de suelo.

Por tanto, la consideración instrumental del urbanismo, como elemento necesario para la eficacia del derecho a una vivienda digna y adecuada se considera esencial en la política de protección a la vivienda, de ahí que los Planes Estatales, como se ha visto, lo han considerado como una actuación

---

materia de suelo, los requisitos para obtener la financiación cualificada y sus características, respecto del Plan Estatal de Vivienda 1992-1995

digna de protección, incluyendo el elemento suelo en las actuaciones administrativas de fomento con el fin de obtener el suelo preparado necesario para la promoción de viviendas de protección pública.

## **2.- La presencia de la política de vivienda en la legislación urbanística**

### **a) Contenido y significado de la LS1956.**

La Ley de 12 de mayo de 1956 constituye un hito en el ordenamiento urbanístico español, porque, por primera vez, el urbanismo es objeto de una regulación global y unitaria y porque esta Ley, técnicamente muy bien elaborada, sienta las bases de las técnicas e instrumentos urbanísticos esenciales<sup>134</sup>.

De su contenido hay que destacar, necesariamente, la consideración del urbanismo como función pública, la clasificación de suelo y la configuración de la propiedad urbanística, así como su apoyo en la planificación como eje central para la ejecución mediante sistemas, como el de compensación, que tienen muy presente la distribución de beneficios y cargas<sup>135</sup>.

Constituye, por tanto, una Ley que significa el punto de partida del urbanismo moderno español, y que tiene en cuenta de forma singular las valoraciones del suelo y el papel de la Administración Local. No sería comprensible el urbanismo actual sin conocer la Ley de 12 de mayo de 1956 como punto de partida.

---

<sup>134</sup> Ver Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ en “Manual de Derecho Urbanístico”, Wolters Kluwe España SA, 19 edición, Madrid 2006 en pág. 21 afirma: “La Ley de 1956 es un raro ejemplo en nuestro Derecho Público de norma jurídica que se adelanta a su tiempo sin una base doctrinal previa, que, en aquellas fechas, no existía pura y simplemente”.

<sup>135</sup> Ver Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ en “Manual de Derecho Urbanístico”, Wolters Kluwe España SA, 19 edición, Madrid 2006 en pág. 21 afirma: “la Ley reclamó por vez primera en nuestro Derecho para los poderes públicos la entera responsabilidad en lo que concierne a la ordenación urbanística de todo el territorio nacional (...)”

Cabe indicar que las irregularidades urbanísticas producidas durante su vigencia no responden, como tiene acreditado la Doctrina, a defectos de esta Ley sino a una ejecución deficiente por parte de los poderes públicos implicados.

#### **b) La VPO en la LS1956.**

La Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 preocupada por superar la situación excesivamente localista y de ámbitos reducidos anterior, y por establecer técnicas generales y orgánicas que aborden una escalonada formación de reservas de suelo para los núcleos urbanos, encauzando la irregularidad en el proceso de urbanización con un régimen adecuado y soluciones propicias para la ordenación, se independiza, por así decirlo de las políticas de vivienda protegida.

No obstante, esta separación no es total porque la Ley apuesta por la viabilidad de los Patrimonios Municipales de suelo, regulando la posibilidad de enajenación de terrenos para la construcción de viviendas por Organismos oficiales, y para edificar viviendas económicas o de renta limitada por Entidades de carácter benéfico o social, contemplando también la edificación de viviendas para personas económicamente débiles facilitando el acceso a la pequeña propiedad<sup>136</sup>.

La Ley de 12 de mayo de 1956 regula la constitución y cesión del derecho de superficie en suelo de pertenencia pública (Estado, Entidades Locales y personas públicas), con destino a la construcción de viviendas, proporcionando un régimen jurídico técnicamente muy elaborado.

---

<sup>136</sup> La Exposición de Motivos de la Ley de Suelo de 12 de mayo de 1956 dice: “Los terrenos integrantes del «Patrimonio municipal del suelo» y cualesquiera otros pertenecientes al Municipio podrán cederse para edificar o aplicarse a las finalidades previstas en el plan. Las enajenaciones se efectuarán, por regla general, mediante subasta; pero se admite expresamente la enajenación directa de los terrenos que se destinen a determinados fines públicos. También se prevé la cesión directa de solares para cumplir el fin social de facilitar a los económicamente débiles el acceso a la propiedad.”

Finalmente la Ley llega a determinar una obligación presupuestaria para, coadyuvar a la adquisición de terrenos para formar reservas de suelo y urbanizar los destinados a la construcción de viviendas, así como la concesión de anticipos y subvenciones a las Corporaciones Locales.

Así pues, la mayoría de edad urbanística que supone la Ley del Suelo de 1956, y su alejamiento de la política de vivienda protegida no se produce de un modo absoluto porque, en los aspectos mencionados sigue latiendo una preocupación por las reservas de terrenos para la construcción de viviendas.

### **c) La separación entre el Instituto Nacional de la Vivienda y Ministerio de Gobernación<sup>137</sup>.**

La Ley de Viviendas Protegidas de 19 de abril de 1939, crea el Instituto Nacional de la Vivienda, adscrito inicialmente al Ministerio de Organización y Acción Sindical, aunque enseguida sujeto a la dependencia directa del Ministerio de Trabajo (Decreto de 8 de septiembre de 1939), con atribuciones para dictar Órdenes generales sobre construcción de viviendas protegidas, formular planes generales y comarcales, autorizar

---

<sup>137</sup> Véase Martín BASSOLS COMA en “Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956)”. Editorial Montecorvo S.A. Madrid 1973 y José Luis VILLAR EZCURRA en “La protección pública a la vivienda”. Ediciones Montecorvo SA Madrid 1981.

El Decreto de 26 de abril de 1957 aprueba el Reglamento Orgánico Provisional del Ministerio de la Vivienda, que en su artículo 8 dice que: “A la Dirección General de Urbanismo corresponden las funciones que el Decreto de 22 de julio de 1949 atribuyó a la Jefatura Nacional de Urbanismo y las que la vigente Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 12 de mayo de 1956, y sus disposiciones concordantes y complementarias confieren a la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo. Esta Dirección General procederá, de acuerdo con al de Administración Local, a redactar el Reglamento de la Ley del Suelo” Posteriormente el Decreto de 28 de junio de 1957 se ocupa de la dependencia de facultades del Consejo Superior de Arquitectura y de los Nacionales de Urbanismo y de Vivienda, estableciendo que el ejercicio de las facultades atribuidas por la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana al Consejo Nacional y a la Comisión Central de Urbanismo que supongan obligaciones económico-administrativas para las corporaciones locales requerirán previo acuerdo con el Ministerio de la Gobernación.

Y finalmente el Decreto de 23 de septiembre de 1959, que aprueba el Reglamento Orgánico del Ministerio de la Vivienda, en su Capítulo V establece las funciones que corresponden a la Dirección General de Urbanismo, entre las que destacan la redacción del Plan Nacional de Urbanismo y las de mantener una adecuada conexión entre organismos centrales y locales, redacción de Planes y Proyectos y su ejecución. El citado Reglamento determina en su artículo 30 que la Gerencia de Urbanización tendrá el carácter de entidad autónoma.



obras de urbanización, aprobar proyectos de construcción y calificar viviendas protegidas.

En esta línea la Ley de Viviendas de Renta Limitada de 15 de julio de 1954 dice que el Instituto Nacional de la Vivienda formulará los Planes Generales de Construcción de Viviendas de Renta Limitada, que abarcarán la distribución geográfica de las viviendas, así como las edificaciones, servicios complementarios y obras de urbanización que se estimen protegibles como necesarios para el desarrollo del Plan.

Esta Ley crea el Consejo Nacional de la Vivienda, con facultades para aprobar Planes generales o anuales de construcción de viviendas de renta limitada, aprobar las ordenanzas de construcción, y el Instituto Nacional de la Vivienda podrá extender los beneficios de la Ley a las obras de urbanización, contemplando, así mismo, el procedimiento para conceder el derecho de expropiación forzosa de los terrenos necesarios para la construcción de viviendas de renta limitada.

Al amparo de la Ley de Viviendas de Renta Limitada de 1954, se aprueba el Plan Nacional de Viviendas 1956-60, por Decreto de 1 de julio de 1955. Este Plan (Art.11), determinaba que el Instituto Nacional de la Vivienda, de acuerdo con la Jefatura de Urbanismo del Ministerio de la Gobernación orientará la construcción hacia las zonas o polígonos declarados de interés, favoreciendo la adquisición y urbanización de terrenos por los Organismos competentes para su ulterior utilización por los promotores de la construcción de viviendas de renta limitada.

La doctrina ve aquí un primer intento de encuentro entre la política de vivienda y el urbanismo, pero, como exponemos a lo largo de este trabajo, esta coordinación e inserción no llegará a ser verdaderamente efectiva hasta

la regulación moderna de las reservas de suelo para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Contribuye a esta separación entre la política urbanística y la política de vivienda la dependencia orgánica de estas materias en Departamentos diferentes, que obstaculizan una verdadera coordinación.

Cabe señalar que la Jefatura Nacional de Urbanismo se crea por Decreto de 22 de julio de 1949 , adscrita a la Dirección General de Arquitectura del Ministerio de la Gobernación, con facultades para plantear, dirigir y practicar una adecuada política de suelo, preparar las disposiciones legales necesarias, vigilar el cumplimiento de los Planes y proyectos que se aprueben, estimular la creación de las Comisiones Provinciales de Ordenación Urbana y recoger la experiencia de la etapa actual y preparar las bases para la futura Ley Nacional de Urbanismo, así como establecer los estudios preliminares para la preparación de un Plan Nacional de Urbanismo.

Esta ubicación en Departamentos ministeriales diferentes no favorece en nada el acercamiento deseable y necesario entre urbanismo y vivienda, y, aunque la creación del Ministerio de la Vivienda por Decreto Ley de 25 de febrero de 1957, reorganiza todo el aparato administrativo y, en consecuencia, el Instituto Nacional de la Vivienda abandona su adscripción al Ministerio de Trabajo y la Dirección General de Arquitectura y la Jefatura de Urbanismo se desgajan del Ministerio de la Gobernación, integrándose en el nuevo Departamento, no se consigue un encuentro pleno entre las políticas de vivienda y las urbanísticas.

El Plan Nacional de la Vivienda y los Planes específicos de urgencia social, las actuaciones en poblados dirigidos, etc., preocupados por resolver el problema de vivienda, se ejecutan al margen de las determinaciones

municipales sobre el planeamiento y, a pesar, de la entrada en vigor de la Ley del Suelo de 1956, la acción estatal en la edificación de viviendas, aunque utiliza las técnicas de esta Ley, sin embargo opera con una escasa coordinación con los Planes de Urbanismo previamente aprobados .

Ello se debe a que el Instituto Nacional de la Vivienda, por Decreto de 26 de octubre de 1956, recurre, para la ejecución del Plan de Vivienda a establecer convenios con la Dirección General de Arquitectura y Urbanismo, para adquisición de suelo, urbanización y enajenación a promotores privados.

Creado ya el Ministerio de la Vivienda, el Instituto Nacional de la Vivienda encarga a la Gerencia de Urbanización de la Dirección General de Urbanismo (nacida por Ley de 30 de julio de 1959), y posteriormente reconvertida en Instituto Nacional de Urbanización (INUL), las tareas técnicas precisas para la formación de reservas de suelo con destino a la construcción de viviendas.

De una forma trascendental incide en este proceso la Ley de 21 de julio de 1962, de valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los Planes de Vivienda y Urbanismo que en su capítulo IV, establece un procedimiento especial para la ejecución del Plan Nacional de la Vivienda, y determina que no será necesaria la previa o simultánea formación de los Planes de Ordenación Urbana, generales o parciales, para que pueda tener lugar la delimitación de polígonos de actuación y expropiación de terrenos (Art.16).

Así pues, la separación entre distintos Departamentos dificulta el reencuentro entre urbanismo y vivienda, y continúa el distanciamiento a pesar de haberse promulgado la Ley del Suelo de 1956 que es general y

orgánica en materia urbanística, y de haberse creado el nuevo Ministerio de la Vivienda.

**d) La reforma de 1975 – TRLS1976.**

La legislación sobre el suelo y ordenación urbana se actualiza con una reforma que se produjo en 1975<sup>138</sup>, a saber, la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y que dio lugar al Texto Refundido de 9 de abril de 1976 y a los Reglamentos de Planeamiento Gestión y Disciplina Urbanística, para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana .

En este momento, podemos constatar que la legislación urbanística que ya se configura como independiente de la legislación especial de viviendas con protección pública con la Ley del 56, se moderniza y madura con esta última modificación.

Mediante Ley de 2 de mayo de 1975 se reforma la Ley del Suelo de 1956, cuyo texto refundido se aprobó el 9 de abril de 1976, prestando especial atención a la clasificación de suelo y a la problemática de la expansión urbana en nuevas urbanizaciones, distinguiendo entre suelo urbanizable programado y suelo urbanizable no programado para dar margen de maniobra a la excesiva rigidez de la planificación urbanística configurada por la legislación anterior.

Esta nueva norma no añade nada en cuanto a la inserción con la política de vivienda, ya que se limita a reproducir casi literalmente las prescripciones de la Ley del Suelo de 1956 que anteriormente hemos reseñado. Por tanto

---

<sup>138</sup>Tomás RAMÓN FERNÁNDEZ en “Manual de Derecho Urbanístico”, editorial wolters Kluger España la Ley, 19 edición, 2006, página 35 “La única modificación introducida por la reforma de 1975 fue al recreación de la Comisión Central de Urbanismo sobre la base del mismo patrón ya utilizado en 1956, si bien con competencias consultivas solamente, como órgano asesor del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo (...)”

contempla el régimen del patrimonio municipal de suelo, el derecho de superficie y las consignaciones presupuestarias para formar reservas de suelo .

Habrà que esperar a que la legislación urbanística evolucione a la luz de la Constitución de 1978, para vislumbrar el acercamiento entre las políticas de suelo y las políticas de vivienda.

#### **4.- Inserción de la vivienda en las políticas urbanísticas.**

##### **4.1.- La política de vivienda y de suelo en la CE.**

La política de vivienda y suelo en la CE tienen un punto esencial de conexión porque, a tenor del artículo 47 CE, la vivienda no se limita al perímetro interior de su edificación, sino que incluye el aspecto externo que se materializa en las urbanizaciones y en las respectivas dotaciones, zonas verdes y las Reservas urbanísticas. El precepto constitucional vincula la eficacia del derecho a una vivienda digna y adecuada con la ausencia de especulación. Por tanto, es clara y contundente la vinculación constitucional entre la eficacia del derecho a una vivienda y la ausencia de especulación, en definitiva entre la política de vivienda y la política de suelo.

**a) El fundamento de la intervención del suelo (urbanismo) y su relación con el estatuto de la propiedad (art. 33.2 CE)<sup>139</sup>.**

El artículo 33.2 CE, que, como hemos visto, determina la función social de la propiedad de acuerdo con las leyes, en relación con el artículo 47 CE que pone como límite la especulación y predica la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, son fundamento de la intervención del suelo mediante la legislación, la planificación y la gestión urbanística, y dan sentido a una especial configuración y contenido del derecho de propiedad del suelo y de su uso, que ha venido en denominarse estatuto de la propiedad urbanística.

Téngase presente que el mandato que el artículo 47 CE dirige a los poderes públicos para promover las condiciones necesarias y establecer las normas pertinentes para la eficacia del derecho a una vivienda, tiene una fuerza imperativa tal que es capaz de conseguir que el derecho administrativo relativo a la vivienda y el derecho urbanístico modulen relaciones jurídicas de derecho privado, estableciendo límites de precio, de uso, de aprovechamiento, cláusulas de inserción obligatoria en contratos, prohibiciones y limitaciones de disponer, y las limitaciones de uso y edificabilidad propias de la acción urbanística.

---

<sup>139</sup> Al respecto ver, Agustín E. DE ASIS ROIG en “La función social de la propiedad y Gestión del suelo” Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales Núm. 152-153 2007. Luciano PAREJO ALFONSO en “El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007, de Suelo”, en la obra colectiva El nuevo régimen jurídico del suelo, Ed. Iustel, Madrid 2008. Martín BASSOLS COMA en “Consideraciones sobre el derecho a la vivienda en la Constitución Española de 1978” RDU núm. 85 pag. 13 y ss. (Dir. José BERMEJO VERA) “Derecho Administrativo Parte Especial” Séptima Edición. Thomson Civitas, Pamplona 2009. parte Cuarta Capítulo II Julio C. TEJEDOR BIELSA, pag 648. Enrique LINDE PANIAGUA “Parte Especial del Derecho Administrativo”, La intervención de la Administración en la Sociedad, Segunda Edición, Colex Madrid 2012 Capítulo VII La intervención de la Administración en el Urbanismo. Régimen del suelo y derecho a urbanizar. Marta LORA-TAMAYO VALLVÉ. Pag. 513.

Así mismo, el artículo 47 CE, en relación con el artículo 53.3 CE, orienta también la legislación y la práctica judicial, informando al derecho civil o al hipotecario.

En este sentido, el Tribunal Constitucional en Sentencia 113/1989, de 22 de junio, refiriéndose a un supuesto de embargo, ha dicho (FJ 3º) , en definitiva, que el fundamento del derecho a la vivienda es la dignidad de la persona (art. 10 CE) que preside toda la enumeración de derechos, pero en especial éste porque en la vivienda es donde se desarrolla.

El mandato hace referencia al urbanismo, y las reservas para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública son una medida urbanística, cuyo objetivo es hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada.

En especial, la Vivienda de Protección Pública se ve favorecida en el mercado con la adopción de medidas como ésta, dando respuesta a la demanda de este tipo de viviendas por un determinado segmento de la población que sólo puede por esta vía acceder a la vivienda , dando cumplimiento al derecho constitucional objeto de estudio.

Las reservas, tanto en su constitución como en su diseño y en su desarrollo, tienen que estar siempre “iluminadas” por la finalidad de hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada.

También esta orientación alcanza al urbanismo en general, si bien de una manera especial a las Viviendas de Protección Pública, puesto que se trata de una legislación tuitiva, es decir, que tiene como finalidad concreta facilitar el acceso a una vivienda. Por lo tanto, la legislación de Viviendas de Protección Pública y, en concreto, también estas reservas tienen una especial vinculación constitucional, porque están pensadas para dar cumplimiento al mandato establecido en la propia Constitución.

## **b) La distribución de competencias: en materia de urbanismo y de vivienda (marco general)**

La entrada en vigor de la Constitución Española de 1978, da lugar a una especial configuración del urbanismo en España, puesto que las competencias en la materia pasan a ser desempeñadas por las Comunidades Autónomas con carácter exclusivo, en virtud de lo dispuesto en el artículo 148.1.3 de la Carta Magna y los respectivos Estatutos de Autonomía.

La incidencia del urbanismo en el estatuto del derecho de propiedad, a la que se ha hecho referencia, así como la repercusión en la economía general de las valoraciones del suelo y de la construcción de viviendas, han fundamentado a la luz de la Doctrina del Tribunal Constitucional STC 152/1988 y STC 61/1997, las competencias del Estado en estas materias en base especialmente al artículo 149.1.11 y 13 CE.

Este marco general de distribución de competencias no ha sido pacífico puesto que, en ambas materias, ha dado lugar a la presentación de conflictos de competencia entre las Comunidades Autónomas y el Estado, problemática a la que nos referiremos con algún detenimiento.

De ahí que el Estado tuvo problemas al configurar la legislación urbanística con el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y parte de su articulado fue declarado inconstitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 61/1997 que fue dictada el 20 de Marzo de 1997 .

Por otro lado, hay que considerar la importante presencia competencial de las Administraciones Locales, porque la legislación de ordenación del territorio y urbanística autonómica y la legislación sobre régimen local,



atribuyen, a la Administración Municipal, competencias de primer orden para la elaboración de planes de urbanismo y para la ejecución y gestión urbanística y, por tanto, con funciones decisivas en cuanto a la ordenación de las reservas de suelo para viviendas con algún régimen de protección pública.

En definitiva, el marco general de competencias presenta una distribución de diverso grado y naturaleza entre diferentes centros de poder público, concretamente en las tres Administraciones Públicas Territoriales, Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local.

### **c) La inserción directa de la política de vivienda en el urbanismo LS1990, TRLS1992.**

#### **i.- La incorporación a la justificación de la reforma.**

De los antecedentes históricos reseñados se deduce claramente que la legislación especial de viviendas de protección pública ha sido precursora de técnicas y sistemas urbanísticos que posteriormente han sido recogidos, con las correspondientes actualizaciones por la legislación del suelo y ordenación urbana, como repetidamente se ha señalado.

Toda la Doctrina que ha estudiado la evolución del Derecho Urbanístico en España coincide en apreciar que, hasta 1956, la legislación urbanística únicamente se preocupa de aspectos puntuales y sectoriales, que se concretan fundamentalmente en las Leyes de ensanche (1864 y 1892) y en el movimiento reformista que se plasma en la Ley de 18 de marzo de 1895 sobre saneamiento y reforma interior de grandes poblaciones, que se refiere a operaciones urbanísticas tanto de reforma de interior como de ensanche, como muy acertadamente exponen Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Luciano PAREJO ALFONSO , este periodo ha sido magistralmente

estudiado por BASSOLS COMA en su libro Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico Español (1812-1956).

Sin embargo, hemos visto que la legislación especial de protección a la vivienda, ha sido precursora de importantes técnicas urbanísticas vinculadas a la eficacia del derecho a una vivienda, como reconoce la doctrina .

Pero con la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, puede decirse que el derecho urbanístico español se emancipa tanto del casuismo normativo inicial (ensanche y reforma interior), como de las técnicas y sistemas vinculados a la eficacia del derecho a una vivienda, dirigida a sectores de población que no están capacitados económica y socialmente para su adquisición a través del mercado.

Efectivamente con la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, nace un sistema global y coherente del derecho urbanístico español, como reconoce sobradamente la Doctrina .

Posteriormente la evolución del derecho urbanístico se centra en la modificación habida en 1975 que dio lugar al Texto Refundido de 9 de abril de 1976 y a los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina urbanística , y, vigente ya la Constitución de 1978, el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Sin embargo, esta evolución, que a partir del momento indicado hay que referenciar al nuevo sistema competencial en la materia, ya que conforme al artículo 148.1.3 CE y correspondientes Estatutos de Autonomía, el urbanismo pasa a ser competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, no muestra señales potentes de vinculación con la eficacia del

derecho a una vivienda para sectores sociales con dificultades para el acceso, hasta el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008.

Precisamente la incorporación de instrumentos de política de vivienda en el urbanismo constituye uno de los elementos que justificaron la reforma del Texto Refundido de 9 de abril de 1976 y sus Reglamentos, a la luz de las orientaciones constitucionales.

Así, la Ley estatal 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y de Valoraciones de Suelo inicia el camino para dar respaldo legal a la calificación de terrenos destinados a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, con un coeficiente de ponderación específico (artículo 35.3), regulación que fue recogida en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (artículo 98.3).

## **ii.- Técnicas.**

La nueva legislación estatal encarnada en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 contiene, pues, una aproximación a las políticas de vivienda por cuanto que incide de forma importante en los instrumentos de intervención en el mercado de suelo, y regula de forma muy completa la constitución, los bienes integrantes y el destino del patrimonio municipal de suelo, actualiza la regulación del derecho de superficie y de los derechos de tanteo y retracto, abriendo el camino a las reservas de terrenos para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública porque, sabedora de la diversificación tipológica de las viviendas con protección, supera el concepto estricto de vivienda de protección oficial para contemplar también otros regímenes protegidos.

Sin embargo, todas estas técnicas e instrumentos que pretenden una aproximación entre las políticas de suelo y las de vivienda, van a sufrir el

tremendo impacto que supone la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 20 de marzo que es objeto del apartado siguiente.

### **iii.- El impacto de la STC 61/1997, de 20 de marzo.**

Como ya hemos indicado, la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y de Valoraciones de Suelo, respaldaba la calificación de terrenos con destino a la construcción de viviendas de protección oficial, en su artículo 98.3, pero la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo<sup>140</sup>, declara inconstitucional el referido artículo 98.3, al considerar que las competencias estatales deben ser enmarcadas dentro de las facultades de dirección general de la economía conforme al artículo 149.1.13 CE (y de acuerdo con la STC 152/1988), ya que el artículo 47 CE no constituye por sí mismo un título competencial autónomo a favor del Estado, sino un mandato o directriz, señalando que la clara conexión del artículo 98.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo con la promoción indirecta y mediata de viviendas de protección pública pueda tener la virtualidad de atraer hacia el artículo 149.1.13 CE la regulación con carácter básico de la materia, “máxime cuando las Comunidades Autónomas han asumido las competencias sobre la Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda, título más directamente implicado que, en el presente caso, ha de prevalecer... de ahí que respecto al artículo 98.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo haya que concluir en igual sentido a como hemos hecho con el resto del precepto

---

<sup>140</sup> El impacto de esta Sentencia del Tribunal Constitucional ha sido muy tratada por la Doctrina. A título de mero ejemplo véase Luciano PAREJO ALFONSO en “El urbanismo hoy reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y del proyecto de nueva ley estatal, Instituto Pascual Madoz, Madrid 1997; Agustín E. DE ASIS ROIG en “Legislación del suelo: análisis comparativo. Incidencia de STC 61/97”, LA LEY/ACTUALIDAD SA, Madrid 1997; Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, en “Urbanismo y Ordenación del Territorio”, 5ª Edición, Thomson Reuters, Aranzadi, Pamplona 2009, pag. 168 “En principio, la trascendencia para el Derecho Urbanístico español de esta Sentencia es enorme, hasta el punto que ha dado origen a una redefinición del sistema normativo en materia urbanística”.

y, en consecuencia, debamos declararlo contrario al orden constitucional de competencias”.

Esta Sentencia resuelve los siguientes recursos de inconstitucionalidad 2.477/1990, 2.479/1990, 2.481/1990, 2.486/1990 2.487/1990 y 2.488/1990 contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

Los Recursos fueron interpuestos por el Parlamento de Navarra, el Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, la Diputación General de Aragón, la Junta de Castilla y León y el Gobierno de Canarias.

El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Diputación General de Aragón y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña presentaron acumulativamente los siguientes: 2.337/92, 2.341/92 y 2.342/92, contra el Texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Estos gobiernos autonómicos consideraban que la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1990 vulneraba sus competencias. La Sentencia estima parcialmente estos recursos contra el texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.

Con ello, declara nulos e inconstitucionales múltiples artículos de la Ley, también el apartado primero de la Disposición derogatoria única . El Fallo de la Sentencia lo podemos encontrar en el BOE número 99, cuya referencia es 19970425.

Cabe destacar el voto particular del Magistrado don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, publicado en el mismo BOE, en el que no comparte dicha sentencia. Argumentando 4 principales puntos:

1. La validez de la prórroga de la delegación legislativa;
2. La inconstitucionalidad de las disposiciones preconstitucionales;
3. La competencia del Estado en materia de urbanismo; y
4. La interpretación expansiva del título estatal del artículo 149.1.1. C.E.

Por último decir que el Estado aprobó la Ley 6/98 de Régimen del Suelo y Valoraciones según las limitaciones impuestas por la Sentencia del Constitucional y conservando competencias, entre otras, sobre el Derecho de la propiedad, la expropiación forzosa y las valoraciones urbanísticas.

#### **iv.- La legislación autonómica**

No obstante legislaciones autonómicas, dentro del ámbito competencial a que alude la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, habían contemplado ya la posibilidad de reservas para la construcción de viviendas de protección oficial como en Navarra la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, (artículo 42.1 y 2) y más adelante la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra (artículo 74). También regula las reservas la Ley 17/1994, de 30 de junio, del País Vasco (artículo 2.1), la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Madrid (artículo 110.1), y la Ley 17/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia (artículo 3.1 y 91 y 94) que también es anterior a la citada Sentencia del Tribunal Constitucional.

#### **d) TRLS2008<sup>141</sup>.**

#### **i.- La VPO en el TRLS2008**

Tanto el artículo 47 de la CE, cuyas características y singularidades hemos puesto de relieve, como el artículo 14 de la CE que predica la igualdad y el principio de no discriminación por cualquier condición o circunstancia social, impulsan a que la moderna evolución del urbanismo tienda a reencontrarse con sus orígenes en cuanto a la puesta en marcha de técnicas dirigidas a la eficacia del derecho a una vivienda<sup>142</sup>, nacidas en 1911 con la legislación de casas baratas.

Este reencuentro<sup>143</sup>, propiciado también por el mandato constitucional que exige, además, la no especulación en materia urbanística, se plasma claramente en la técnica que estudiamos, es decir, en las reservas urbanísticas para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, que nacen con carácter general en el Texto Refundido de la Ley de Suelo, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y que las legislaciones autonómicas desarrollan<sup>144</sup>.

---

<sup>141</sup> Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo Estatal.

<sup>142</sup> Juan Cruz ALLI ARANGUREN en “El irreconocible derecho a la vivienda en la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo” en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente num. 268, Madrid septiembre-octubre 2011, en página 75 afirma que: “su artículo 2.3 reitera el mandato del artículo 9.2 CE, con la condición específica para la legislación en la materia de que el suelo vinculado a un uso residencial está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada por medio de la ordenación territorial y la transformación producida por la urbanización”.

<sup>143</sup> Ver Bartomeu TRIAS PRATS “La conexión entre vivienda y urbanismo: la reserva de suelo para vivienda protegida”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm 277, Madrid 2008 en pag. 163 afirma “La desconexión entre política de vivienda y ordenación urbanística ha provocado la evolución en paralelo de uno y otro sector, cada uno de los cuales ha dispuesto sus propios instrumentos al efecto de lograr un objetivo que sí es compartido: favorecer el acceso a la vivienda”

<sup>144</sup> Juan Cruz ALLI ARANGUREN en “El irreconocible derecho a la vivienda en la Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo” en Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente num. 268, Madrid septiembre-octubre 2011, en página 76 afirma: “Así lo había establecido la legislación autonómica antes de que la Ley 8/2007 lo regulase, porque existían normas autonómicas con mayor cuantía de reserva. Era el caso de las Comunidades de Aragón, Castilla-La Mancha, Castilla-león, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia, que se anticiparon a la Ley estatal en el tiempo y la cuantía”

Ahora si que podemos afirmar que el urbanismo español, en su evolución, va alcanzando la madurez, al acercarse a su finalidad primordial y constitucional que es conseguir la eficacia del derecho a una vivienda.

De esa voluntad surgen las nuevas normativas urbanísticas, evidentemente con voluntad de independencia con respecto a la vivienda, a la vez que necesariamente condicionada.

Es ahora, en la que podríamos denominar la “edad adulta” del urbanismo, cuando se reencuentran la vivienda y el urbanismo con el nacimiento de las actuales reservas urbanísticas. Como si del propio proceso de maduración se tratase, el urbanismo ha cometido toda clase de “despropósitos” a lo largo de estos años debido a su pubertad, y como no podía ser de otra manera, al llegar a la vida adulta, se reencuentra con el “padre” de la vivienda. Fue, esta última, quien a través de toda la normativa citada con anterioridad, creó las bases para la formación del urbanismo tal y como lo conocemos actualmente.

Dadas las competencias que conforme al artículo 148.1.3 de la Constitución y los diferentes Estatutos de Autonomía, corresponde a la legislación de ordenación del territorio y urbanística autonómica, es oportuno tener en cuenta también sus determinaciones en orden a la eficacia del derecho al disfrute de una vivienda.

En virtud de este reencuentro la ordenación territorial y urbanística y el suelo para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, se concretan muy singularmente en el uso, en el aprovechamiento municipal, en los patrimonios públicos de suelo y, de forma significativa en las reservas de suelo. Todo ello se especifica seguidamente.



## **ii.- El uso**

Las dificultades de inserción entre política de vivienda y política de suelo se manifiestan en los diferentes regímenes de promoción de vivienda protegida y los diferentes regímenes de uso, ya que las diferentes limitaciones de precios máximos de venta y renta, así como los modos de uso de las viviendas y la duración del régimen de protección, pueden presentar dificultades en orden a la valoración de los terrenos y a su destino urbanístico<sup>145</sup>. Las promociones de vivienda de protección pública pueden ser privadas o de promoción pública, y los planes estatales y/o autonómicos de vivienda, así como la legislación autonómica, regulan distintos regímenes de promoción de vivienda protegida (concertada, general, especial), con incidencia en las valoraciones de suelo y en los regímenes de uso.

Se ha señalado la valoración de los terrenos como un requisito básico para la incorporación de promociones de viviendas al régimen especial de protección pública, pero estas valoraciones varían según el régimen de protección establecido por los Planes de Vivienda y por la Legislación Autonómica<sup>146</sup>.

También se ha hecho referencia al emplazamiento de los terrenos en orden a la calificación de promociones de viviendas protegidas, lo que puede acarrear dificultades con las determinaciones urbanísticas en cuanto al uso del suelo para viviendas de primera o segunda residencia.

---

<sup>145</sup> Ver Bartomeu TRIAS PRATS “La conexión entre vivienda y urbanismo: la reserva desuelo para vivienda protegida”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm 277, Madrid 2008 en pag. 163 afirma “La desconexión entre política de vivienda y ordenación urbanística ha provocado la evolución en paralelo de uno y otro sector, cada uno de los cuales ha dispuesto sus propios instrumentos al efecto de lograr un objetivo que sí es compartido: favorecer el acceso a la vivienda”

<sup>146</sup> Ver Bartomeu TRIAS PRATS “La conexión entre vivienda y urbanismo: la reserva desuelo para vivienda protegida”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm 277, Madrid 2008 en pag. 173.

Ante las dificultades para encontrar suelo cuya valoración no supere los límites establecidos para la promoción de vivienda protegida, sobre todo con el encarecimiento ocurrido los años anteriores al estallido de la burbuja inmobiliaria, la Legislación Estatal de Suelo y la Legislación de Ordenación del Territorio y Urbanística Autonómica crean y configuran las reservas de suelo para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

El establecimiento de estas reservas vinculando el uso del suelo a este tipo de promociones, ha llevado a entender que las modalidades de promoción de vivienda protegida pasan a considerarse un uso urbanístico, del mismo modo que existe, por ejemplo, el uso terciario<sup>147</sup>.

Tal calificación del suelo efectuada por el planeamiento va a ocasionar problemáticas singulares, que se refieren, muy especialmente, tanto a la duración del régimen de protección pública de las viviendas, como a los límites de valoración de los suelos reservados y su impacto en el resto de la ordenación urbanística.

---

<sup>147</sup> Ver Julio TEJEDOR BIELSA “Derecho a la Vivienda y Burbuja Inmobiliaria”, la Ley, Madrid 2012, pág. 56, 57 y 58: “3. La conversión de la vivienda protegida de modalidad de promoción a uso urbanístico... Tradicionalmente la vivienda protegida ha sido configurada en la legislación y la jurisprudencia como una forma específica de promoción de vivienda... La vivienda protegida, así entendida, no era sino una específica modalidad de promoción... Sin embargo, las graves dificultades para la obtención de suelo destinado a la promoción de vivienda protegida durante el ciclo alcista de los ochenta hizo que varios planes urbanísticos y luego la Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, tratando de dar cobertura a ciertas previsiones del Plan General de Madrid de 1985, previesen que lo que había nacido como una modalidad de promoción inmobiliaria, electiva y voluntaria para su promotor, acabase convertido en un uso urbanístico... La imposición legal y urbanística de reservas mínimas de suelo para vivienda protegida y la concreta calificación en el planeamiento de tales suelos determina la transformación de lo que históricamente venía siendo una modalidad de promoción en un uso urbanístico más, equiparable al residencial libre en sus diferentes modalidades, al productivo o al terciario”. No obstante esta consideración está planteando dudas razonables, ya que el uso del suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, no deja de ser, técnicamente, un uso residencial, sin perjuicio de que las promociones de viviendas hayan de efectuarse en régimen protegido o en régimen libre.

En este sentido ver Marcos VAQUER CABALLERÍA “La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España” Iustel, Madrid 2011, págs. 133 y 134, cuando dice “El principal problema de la calificación del suelo para uso residencial protegido –una vez superado el de la necesaria cobertura legal- es de carácter dogmático: se refiere a que la vivienda protegida no es, en propiedad, ni un uso del suelo materialmente diverso ni una tipología edificatoria necesariamente diferente de la vivienda libre, lo que permite dudar de su posible consideración como una calificación urbanística

Se pormenorizan estas cuestiones con cierto detalle en el apartado sobre las reservas, que se incluye más adelante.

La conexión usos urbanísticos y régimen de uso de las viviendas, se pone muy de manifiesto en las llamadas viviendas dotacionales o en red primaria, reguladas por la legislación de ordenación del territorio y urbanística de ámbito autonómico<sup>148</sup>.

La legislación urbanística autonómica, con carácter reciente, posibilita la construcción de viviendas destinadas a colectivos específicos y/o en arrendamiento sobre suelos calificados como dotacionales, lo que supone una excepcionalidad que solo se justifica por la finalidad y destino de las viviendas.

La construcción de este tipo de viviendas deberá estar coordinada con la legislación y con los Planes de Vivienda ya que se utilizan estos suelos con carácter instrumental.

En realidad esta posibilidad denota la necesidad de utilizar terrenos a un precio asequible, inferior al suelo calificado como residencial, para poder llevar a cabo promociones de carácter singular que tienen una potente finalidad social.

Sin embargo, sería deseable no distorsionar los conceptos urbanísticos y destinar el suelo dotacional, o la Red Primaria a las dotaciones y equipamientos previstos por la legislación urbanística. No parece adecuado que un fracaso en la legislación del suelo que no consigue la existencia de terrenos a precios razonables para la promoción de viviendas de protección pública o alojamientos para colectivos específicos de marcado interés

---

<sup>148</sup> A título de ejemplo, y valga por todas, ver la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.

social, se pueda soslayar utilizando terrenos dotacionales cuya finalidad es distinta, y así ha debido ser considerada por el planeamiento municipal en el momento de configurar el desarrollo de la ciudad.

De ahí que, conforme a la legislación urbanística aplicable, el planeamiento ha de establecer los Sectores y Zonas de ámbito residencial, con independencia de los equipamientos, sistemas generales y sistemas dotacionales, conformando desarrollos urbanos equilibrados.

Esta planificación queda desequilibrada al utilizar terrenos dotacionales para la construcción de viviendas, sin perjuicio del alto interés social o de la función social que estas desempeñen.

Quizás por todo ello, la más reciente legislación estatal sobre el suelo y la legislación urbanística ponen en marcha la posibilidad de planificar y programar las reservas urbanísticas para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, en cuyo ámbito se deben contemplar también las operaciones especiales en materia de vivienda o alojamientos específicos.

### **iii.- El aprovechamiento municipal**

El aprovechamiento es una cifra que se obtiene considerando la edificabilidad y uso y que posibilita una nueva ordenación urbanística reparcelada con equidistribución de beneficios y cargas. Pues bien el aprovechamiento municipal es un porcentaje establecido por la legislación urbanística que se atribuye en terrenos al Ayuntamiento<sup>149</sup>.

---

<sup>149</sup> Ver Bartomeu TRIAS PRATS “La conexión entre vivienda y urbanismo: la reserva desuelo para vivienda protegida”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm 277, Madrid 2008 en pag. 176 y ss.

Se trata de una técnica urbanística que hace efectiva la participación de la comunidad en las plusvalías que genera la actividad urbanística, dando cumplimiento así a lo dispuesto por el artículo 47 CE. Está desarrollada por la legislación estatal sobre el suelo que remite a la legislación de ordenación del territorio y urbanística su concreción, su extensión y su modo de aplicación<sup>150</sup>.

Con carácter general estos terrenos municipales pasan a conformar los patrimonios municipales públicos de suelo que la legislación urbanística destina, normalmente, con carácter prioritario a la promoción de viviendas sujetas a la protección pública.

Más adelante, al estudiar la incidencia de las reservas urbanísticas para la promoción de viviendas sujeta a algún régimen de protección pública en los nuevos desarrollos urbanísticos, incluso con ejemplo de una reparcelación concreta, volveremos a incidir en estos conceptos de aprovechamiento, con lo que obtendremos una mejor comprensión.

#### **iv.- Los patrimonios públicos de suelo**

El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo Estatal, regula los patrimonios públicos de suelo reforzando su característica de ser destinados de modo preferente a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, aunque también a otros usos de interés social, conforme a los instrumentos de ordenación urbanística de aplicación.

---

<sup>150</sup> Ver Marcos VAQUER CABALLERÍA “La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España” Iustel, Madrid 2011, pág. 145, y en pág. 147 trata sobre las dos críticas más habituales del aprovechamiento urbanístico, que son considerarlo un tributo encubierto y que repercute negativamente sobre el precio de las viviendas, aclarando que su finalidad no recaudatoria sino instrumental de las políticas de suelo y vivienda y que no se ha observado el supuesto impacto inflacionario”

Esta regulación estatal aparece mucho más coordinada con el régimen jurídico de la vivienda protegida, y exige que las enajenaciones de terrenos integrantes de los patrimonios públicos tengan un límite de precio que no puede superar el valor máximo de repercusión de suelo según el tipo de viviendas. Se supera de esta manera un gran obstáculo para la incorporación de promociones al régimen especial.

Esta legislación estatal trata de hacer frente a algunas prácticas municipales que aprovecharon la disponibilidad de terrenos para realizar una labor recaudatoria, por lo que presta mayor atención a las enajenaciones de los terrenos pertenecientes a los patrimonios públicos, y a sus valores de enajenación y destino de interés social<sup>151</sup>.

Con ocasión de las reservas que se tratan en el apartado siguiente, se hará mención de los patrimonios públicos de suelo, con el objeto de diferenciar ambas técnicas de reserva de suelo, y a cuyo propósito se pormenorizarán las características principales de los patrimonios públicos de suelo<sup>152</sup>.

#### **v.- Las reservas de suelo en el TRLS2008**

El objeto es estudiar y analizar las reservas urbanísticas para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, de tan reciente implantación en el Derecho Urbanístico Español, para realizar una aproximación científico-técnica a su naturaleza, características y efectos.

---

<sup>151</sup> En este sentido ver artículos 38 y 39 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, y, así mismo, ver Marcos VAQUER CABALLERÍA “La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España”, Iustel, Madrid 2011, pág. 148, 149 y 150

<sup>152</sup> Ver el patrimonio público de suelo en BLANQUER CRIADO, David “Curso práctico de derecho urbanístico valenciano” (Dir. Manuel Ángel RUEDA PÉREZ), Tirant lo Blanch, Valencia 2006 pag. 665.

Las reservas urbanísticas para vivienda protegida, arrancan en un primer momento a través del planeamiento pero sin llegar a buen fin, y encuentran su primera regulación legal en la Legislación Autonómica<sup>153</sup>.

El Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, regula las reservas para vivienda protegida con carácter estatal y básico, que se desarrolla en Normativa Autonómica complementaria.

La concreción sobre el alcance de las reservas urbanísticas para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, en la configuración del Derecho de Propiedad del Suelo, se produce mediante la observación de su impacto en las valoraciones urbanísticas, en su incidencia en los nuevos desarrollos urbanísticos y en la determinación de la ordenación pormenorizada.

La relación de las reservas urbanísticas para la construcción de vivienda sujetas a algún régimen de protección pública, con el régimen jurídico especial de protección a la vivienda y, en definitiva, con las políticas de vivienda desarrolladas a través de los Planes Estatales y Autonómicos de vivienda, será primordial, dada la necesaria interrelación entre urbanismo y vivienda, poniendo de manifiesto la problemática y las dificultades que se plantean en aras de una adecuada coordinación e instrumentalidad.

Todo ello sin olvidar las prescripciones, principios y orientaciones constitucionales que deben presidir la regulación, planificación y gestión urbanísticas de las reservas para vivienda protegida, que pueden abrir

---

<sup>153</sup> Como podemos contemplar en la Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de Navarra y la Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, en la Ley 17/1994, de 30 de junio, del País Vasco, en la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma de Madrid y en la Ley 17/1997 de 24 de marzo, del Suelo de Galicia

perspectivas adecuadas hacia una mejor y mayor consideración de la eficacia del derecho a una vivienda digna y adecuada.

**vi.- La bicefalia en las actuaciones de vivienda protegida. Legislación del suelo y urbanística VS Legislación Especial de Protección a la Vivienda.**

Una primera observación del marco competencial constitucional, singularmente los artículos 148 y 149 de la Constitución, los Estatutos de Autonomía, y la Doctrina del Tribunal Constitucional recogida en la Sentencia 61/1997 y 152/1988, la Legislación Urbanística y la Legislación sobre Régimen Local, ofrecen una panorámica de distribución entre distintos centros territoriales de poder público.

De un lado habrá que considerar cuándo es lícita la intervención del Estado en unas materias como el urbanismo y la vivienda que los Estatutos de Autonomía atribuyen con carácter exclusivo a las Comunidades Autónomas. Estas cuestiones, muy estudiadas por la doctrina, ofrecen una panorámica que en algunas cuestiones, entre ellas las reservas, ofrecen situaciones de difícil deslinde.

Concurre, además, que la política de vivienda y la política de suelo, provienen de centros administrativos en muchas ocasiones diferenciados, por lo que se detecta una bicefalia entre la política de suelo y la política de vivienda protegida.

De un lado, el Régimen Jurídico Especial de protección a la vivienda contempla actuaciones de planificación, de fomento, directas y sancionadoras en materia de vivienda, y muy especialmente los Planes Estatales y Autonómicos de vivienda, recogen la definición de actuaciones



protegidas y medidas de financiación para hacer posible la eficacia del derecho a una vivienda.

Por otro lado, y con carácter autónomo, la política de suelo y las legislaciones urbanísticas se ocupan de las clasificaciones de suelo, y de la planificación y gestión urbanística, contemplando, eso sí, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y otras medidas relacionadas con la vivienda, hasta llegar, recientemente, a contemplar una técnica urbanística que directamente crea suelo para la promoción de vivienda protegida, esto es, a las reservas urbanísticas.

Pero la bicefalia normativa y la bicefalia en cuanto a los centros territoriales administrativos de poder público es patente en la materia, y contribuye a la existencia de dificultades de coordinación que se pondrán de relieve en este trabajo.

Por ello se harán breves referencias al desarrollo histórico de la Legislación Urbanística y al de la Regulación de las Reservas Urbanísticas, que pondrán de manifiesto esta bicefalia y la problemática que de ello se deriva, y que dificulta la eficiencia de las reservas en la consecución del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Esta bicefalia alcanza su más alta significación entre la Administración Municipal con competencias de primer orden en la planificación y gestión urbanística, y la Administración Autonómica con competencias exclusivas en materia de vivienda protegida.

En definitiva legislación urbanística y legislación especial de protección a la vivienda, o, dicho en términos más amplios, la política de suelo y la política de vivienda ofrecen situaciones de descoordinación que influyen no

solo en la eficacia y adecuación de las medidas urbanísticas, sino también en toda la problemática del acceso a una vivienda.

#### **vii.- Importancia Cualitativa: su relación con el Art. 47 CE**

La vivienda cubre una necesidad básica para el hombre, le protege del medio exterior y hace posible su desarrollo personal y familiar. Por ello, el derecho a una vivienda digna tiene una vertiente social de primer orden, reconocido sin paliativos universalmente.

En esta línea la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 la configura como un bien de primera necesidad y, consecuentemente, determina el derecho de todo ciudadano a disponer de ella.

En este mismo sentido se pronuncia la II Conferencia sobre Asentamientos Humanos “Hábitat II”, celebrada en Estambul en 1996 bajo el lema “Una Vivienda Adecuada para Todos” .

Y también en este ámbito la PRIMERA CONFERENCIA EUROPEA DE LA VIVIENDA, celebrada en Valencia en 1997, bajo el lema “La Vivienda como Factor de Cohesión en la construcción Europea”, recoge entre sus conclusiones:

- El reconocimiento de que el sector productivo social (sector público, sector cooperativo y sector privado promotor de vivienda protegida), es un instrumento cualificado y contrastado que de forma mayoritaria permite el desarrollo de las distintas políticas de vivienda a favor de la cohesión social, la realización de operaciones de rehabilitación y mejora urbana, y de la revitalización de zonas en declive.

- El reconocimiento del derecho a una vivienda digna para todos los habitantes de Europa, y su aplicación promoviendo programas y medidas que lo hagan posible, con el respeto y la participación de los habitantes .

No en vano nuestra Constitución de 1978, en el capítulo dedicado a los “Principios rectores de la política social y económica”, y en el Art. 47 recoge el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, ordenando a los poderes públicos la adopción de la normativa y medidas necesarias para ello.

De ahí deriva la enorme importancia de las reservas de suelo para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, que, reguladas por la Legislación Urbanística, se insertan en la política de vivienda en cumplimiento del mandato constitucional recogido en el Art.47 CE, con el objeto de facilitar el acceso a un derecho de carácter social primario e imprescindible para la vida humana.

Las reservas de suelo para vivienda protegida son, pues, un instrumento creado por la Legislación Urbanística que contribuye a facilitar la eficacia de un derecho social de carácter vital, dirigido a segmentos sociales que no pueden disfrutar de una vivienda por los mecanismos del mercado, y orientado a minorar el impacto suelo, tanto en su escasez como en su adecuación, en aras de la promoción de vivienda protegida en la línea señalada por el Art. 47 CE.

### **viii.- La importancia Cuantitativa:**

- **Su importancia en el PIB y sobre la distribución de competencias en materia de vivienda.**

La construcción de viviendas constituye un elemento de primera magnitud para promover el desarrollo económico, implica un efecto locomotora sobre la economía, moviliza cuantiosos recursos públicos y privados y es motor de generación de empleo, como acredita su incidencia en el PIB .

Tal importancia cuantitativa determina que las reservas de suelo para la construcción de vivienda protegida son un instrumento cuya importancia, además de social, se refleja también de forma contundente en el ámbito económico.

Por ello no debe extrañar que un impacto tan profundo en la economía general, propicie una doctrina del Tribunal Constitucional que justifica competencias estatales en unas materias, como el urbanismo y la vivienda, que el Art. 148 1.3 de la Constitución y Estatutos de Autonomía consideran competencias autonómicas exclusivas.

Ese efecto económico hace necesaria la intervención del Estado en virtud de los Artículos 149 1.11 y 13 CE, relativos a la coordinación de la política económica y ordenación del crédito, lo que introduce factores de complejidad en la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que se reflejan, sin duda, en la regulación de las reservas para vivienda protegida .

- **Su importancia coyuntural. Las actuaciones de vivienda de protección pública como refugio en la actual crisis.**

Tradicionalmente la construcción de vivienda protegida ha sido refugio del sector inmobiliario en épocas de dificultad económica, porque los promotores podían disponer de financiación especial y beneficios fiscales para la construcción, y contar con una demanda segura y capacitada económicamente con ayudas públicas.

Sin embargo las características de la actual crisis económica, cuyo impacto en el sector con el estallido de la burbuja inmobiliaria podemos datar en el año 2007, cambia radicalmente esta consideración por la incidencia, entre otros, de los siguientes factores:

- El exceso de vivienda construida entre los años 2000-2007, constituye una oferta que en modo alguno se adecua a las características de la demanda de vivienda protegida (precios excesivos, y ubicaciones en parte inadecuadas por su destino a segunda residencia).
- Escasez de crédito para la construcción y adquisición de vivienda, problema financiero central de la actual crisis económica.
- Políticas erróneas sobre el fomento de la vivienda protegida que se materializan en el Real Decreto 1713/2010, que suprime las Ayudas Económicas Directas a la Entrada para las Viviendas de Protección Pública, y las Subvenciones para suelo destinado mayoritariamente a la Promoción de este tipo de Viviendas. Unos sencillos números revelan que la construcción de vivienda protegida con las referidas ayudas, proporcionan a las Administraciones Públicas mayores ingresos, vía impositiva, que supone el gasto de incentivación, frente al retraimiento por eliminación de las referidas ayudas.

Las reservas de suelo para vivienda protegida pueden contribuir a recuperar, en parte, esa función tradicional de “refugio”, al facilitar suelo idóneo en su ordenación y adecuado en su valoración, potenciando el disminuido efecto coyuntural actual. Así pues, no se puede dejar de tener presente el efecto positivo de las reservas en su contribución coyuntural en momentos de dificultad económica.

Es evidente que el segmento social al que se dirige la vivienda protegida sufre especialmente la situación económica, todo un reto con el que se enfrentan los poderes públicos a la hora de procurar el acceso a una vivienda digna. Empezando por el suelo, las reservas están llamadas a jugar un papel coyuntural que no conviene despreciar.

#### **ix.- Problemas**

- **Carácter insatisfactorio de las políticas de vivienda de protección.**

Lógicamente el suelo es un elemento esencial en la promoción de viviendas. Su aptitud física, jurídica y urbanística es determinante para el buen fin de todo proceso edificatorio.

En relación con la vivienda protegida el suelo requiere un factor añadido que es esencial: su valoración.

La legislación especial de protección a la vivienda exige como requisito necesario del suelo un límite en su valoración, al entender que por encima de ese tope una promoción de vivienda protegida no es viable económicamente. La repercusión en los costes no permite la puesta en uso de vivienda protegida a precios razonables e impide la observancia de los precios máximo establecidos para este tipo de viviendas.

Por otro lado la ordenación urbana pormenorizada requiere procesos temporales considerables. La planificación y la gestión urbanística se materializa por procedimientos que duran años, hasta conseguir poder ofrecer solares aptos para construir.

Todo ello ocasiona una insuficiencia e inadecuación de suelo apto para la promoción de vivienda protegida, y constituye un obstáculo de primer orden para la efectiva aplicación de las políticas de vivienda que entre sus medidas más importantes se reflejan en unos planes de vivienda que tienen periodicidad cuatrienal por regla general.

La inadecuación de suelo también es patente en poblaciones en las que es muy difícil deslindar zonas de primar residencia de las zonas de segunda residencia, estacionales o de veraneo, lo que conduce a propiciar corruptelas de difícil control a posteriori, que desvirtúan la finalidad tuitiva de la política de viviendas.

Todas estas circunstancias contribuyen a la ubicación de promociones públicas de vivienda protegida en zonas de extrarradio de las poblaciones, lo que junto con circunstancias derivadas de los procedimientos administrativos de adjudicación de las viviendas, van a favorecer, en excesivas ocasiones, el florecimiento de barrios marginales que son un foco de delincuencia, drogadicción y ocupaciones ilegales, que obligan a las Administraciones Públicas a poner en marcha programas de normalización de barriadas de muy difícil ejecución.

- **Los desajustes legislativos en las políticas de vivienda.**

La duración del periodo de sujeción al régimen jurídico espacial de protección, está sufriendo variaciones importantes, sin que exista un consenso en esta materia , si bien se observa una tendencia proteccionista

hacia la duración permanente que puede obstaculizar la actividad administrativa de fomento, y que tiende a uniformizar la afección del suelo tanto público como privado.

Los desajustes legislativos son patentes y la Legislación Estatal Preconstitucional en materia de Vivienda Protegida, los Planes Estatales y Autonómicos de Vivienda y la Legislación Autonómica, no consiguen una regulación general que ofrezca garantías y la seguridad jurídica necesaria.

Con el ánimo de ser más social, las últimas tendencias autonómicas<sup>154</sup> llevan el proteccionismo hasta el extremo y configuran la calificación de vivienda protegida con carácter permanente, sin diferenciar entre promoción pública, suelos públicos y suelos privados y promoción privada.

La incidencia de estos desajustes en las reservas como técnica de dotación de suelo para vivienda protegida no puede desdeñarse.

Y si, además, tomamos en consideración los diferentes regímenes de promoción y de uso de las viviendas protegidas y de los alojamientos específicos (viviendas tuteladas, etc.), y las prohibiciones y limitaciones de disponer propias del régimen especial y contempladas por los planes de vivienda, el destino del suelo ordenado por las reservas puede ser afectado de un modo considerable.

---

<sup>154</sup> Observar propuestas normativas recientes como en Andalucía y País Vasco, etc.



- **El impacto en la iniciativa privada<sup>155</sup>.**

**- Sobre la actuación (ejemplo práctico)**

El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, regula en su artículo 2 el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible<sup>156</sup>

En virtud del principio de desarrollo sostenible, estas políticas deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje, así como la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

Por otro lado, deberán propiciar un medio urbano en el que la ocupación del suelo sea eficiente, que esté suficientemente dotado por las infraestructuras y los servicios que le son propios y en el que los usos se combinen de forma funcional y se implanten efectivamente, cuando cumplan una función social.

---

<sup>155</sup> Ver Ver Manuel LATORRE HERNÁNDEZ “La VPP en los proyectos de reparcelación”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm 262, Madrid 2010 en pag. 123 y ss.

<sup>156</sup> Y establece que: “las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes”

La persecución de estos fines se adaptará a las peculiaridades que resulten del modelo territorial adoptado en cada caso por los poderes públicos competentes en materia de ordenación territorial y urbanística.

Para la consecución de todo ello, los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos 3 y siguientes, del citado Texto Refundido, sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.

Por ello, debemos estudiar un ejemplo de reparcelación con el fin de apreciar como se debe incluir en la Planificación los porcentajes de edificabilidad destinados a vivienda con algún régimen de protección pública, y el resto de estándares urbanísticos que aporten viabilidad a la operación urbanística, y a su vez poder realizar las operaciones de diseño y calidad estudiadas en este trabajo.

El ejemplo que se plantea en este trabajo tiene como datos de la Ficha de Gestión de la Unidad de Ejecución a reparcelar, los siguientes:

## DATOS U.E.22.R PGOU CASTELLÓN DE LA PLANA

SUPERFICIE TOTAL	42.802,00 m <sup>2</sup> s		
ÍNDICE EDIFICABILIDAD GLOBAL			0,7000 m <sup>2</sup> t/m <sup>2</sup> s
SUPERFICIE TOTAL EDIFICABLE			29.961,40 m <sup>2</sup> t
Densidad			60,00 viv/Ha
Total viviendas			256,81 Viviendas

USOS	SUP. PARCELA	COEF. EDIF	EDIFICABILIDAD
Residencial	36.381,43 m <sup>2</sup> s	0,7 M <sup>2</sup> t/m <sup>2</sup> s	25.467,00 m <sup>2</sup> t
Terciario comercial		0,124 M <sup>2</sup> t/m <sup>2</sup> s	4.494,00 m <sup>2</sup> t
ZONAS VERDES (SSL + SSGG)	5.766,00 m <sup>2</sup> s	13,50%	32.386,00 m <sup>2</sup> s
EQUIPAMIENTOS PÚBLICOS	9.168,00 m <sup>2</sup> s	21,40%	
SUPERFICIE DE VIARIO	17.452,00 m <sup>2</sup> s	40,80%	

Precio del suelo	270 €/m <sup>2</sup> s	11.556.540,00 €
------------------	------------------------	-----------------

En relación al estudio de mercado realizado para establecer los porcentajes de repercusión de suelo es:

### DATOS ESTUDIO DE MERCADO

TIPOLOGIAS	VALOR EN VENTA	REPERCUSIÓN EN SUELO
Vivienda Libre	2.500,00 €/m <sup>2</sup> t	33% s/Vv
Vivienda Protegida	1.697,92 €/m <sup>2</sup> t	25% s/Vv
Terciario	1.900,00 €/m <sup>2</sup> t	30% s/Vv

COSTES DE URBANIZACIÓN (Método MSV)	
COSTE POR m <sup>2</sup> /vial	84 €/m <sup>2</sup> s
COSTE POR m <sup>2</sup> /jardín	48 €/m <sup>2</sup> s
GASTOS GENERALES Y DE FINANCIACIÓN = 25% de las obras de urbanización	

La finalidad es obtener los valores de repercusión de suelo para poder establecer los coeficientes de ponderación<sup>157</sup> para equilibrar los valores en venta del producto suelo.

Los Coeficientes de Ponderación supone la equiparación de los derechos existentes en un ámbito de actuación. En el mercado, existen valores en venta diferentes para unidades constructivas que suponen mayores expectativas futuras, y para la vivienda protegida la limitación de las facultades de disponer, o en los precios de venta.

Así pues, el cálculo de Coeficientes de Ponderación se realiza como una regla de tres simple. Así, como ya hemos mencionado, la normativa en general expone la necesidad de establecer coeficientes de ponderación para equiparar los valores de cada tipología de vivienda.

#### **COEFICIENTES DE PONDERACIÓN**

CÁLCULO COEFICIENTES DE PONDERACIÓN				
TIPOLOGIAS	VALOR DE REPERCUSIÓN		COEF. PONDERACIÓN	
Vivienda Libre	825,000	€/m <sup>2</sup> t	1,00	m <sup>2</sup> tuc/m <sup>2</sup> tuc
Vivienda Protegida	436,608	€/m <sup>2</sup> t	0,53	m <sup>2</sup> tu/m <sup>2</sup> tuc
Terciario	570,000	€/m <sup>2</sup> t	0,69	m <sup>2</sup> tu/m <sup>2</sup> tuc

Para realizar esta simple operación se deberá tener en cuenta el valor de repercusión más elevado (que se puede extraer por el método de comparación) y aplicarle el coeficiente 1. A partir de él, en función a los valores y el coeficiente 1 se extraerán los coeficientes de las restantes tipologías aplicando una regla de tres simple. También podemos tener en cuenta el uso característico para realizar la fórmula, siendo más simple la forma indicada.

<sup>157</sup> Ver Gerardo ROGER FERNÁNDEZ “Ejemplo aplicativo de desarrollo de una actuación de dotación”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente núm 263, Madrid 2011 en pag. 22 y ss.

Si 825 es igual a coeficiente 1, 203,75 es igual a X. Así pues X será igual al resultado de dividir 203,75 entre 825 que da como resultado 0,25. Ese será el coeficiente de ponderación para las Viviendas protegidas. Del mismo modo se realizará la misma operación pero aplicando 570 en lugar de 203,75.

El único valor que no extraemos del método de comparación será el de Vivienda protegida, que se extraerá aplicando los módulos para Vivienda con algún régimen de protección pública establecidos por la normativa específica.

Importante: Debemos tener en cuenta que los módulos establecidos por la normativa de vivienda protegida están referenciados en metros cuadrados útiles, por lo que tendremos que convertirlos a valores en metros cuadrados construidos. Así mismo, debemos tener en cuenta que m<sup>2</sup>tuc significa metros cuadrados de techo de uso característico que es la Vivienda Unifamiliar.

En relación a los valores de repercusión por metro cuadrado exponemos esta tabla como ejemplo:

CÁLCULO VALORES DE REPERCUSIÓN			
TIPOLOGIAS	VALOR EN VENTA	REPERCUSIÓN EN SUELO	VALOR DE REPERCUSIÓN
Vivienda Libre	2.500,00 €/m <sup>2</sup> t	33% s/Vv	825,000 €/m <sup>2</sup> t
Vivienda Protegida	1.746,43 €/m <sup>2</sup> t	25% s/Vv	436,608 €/m <sup>2</sup> t
Terciario	1.900,00 €/m <sup>2</sup> t	30% s/Vv	570,000 €/m <sup>2</sup> t
CÁLCULO DE METROS ÚTILES A METROS TECHO			
Módulo de venta	2.183,04 €/m <sup>2</sup> u	x 0,8 m <sup>2</sup> t/m <sup>2</sup> u	1.746,432 €/m <sup>2</sup> t

El Módulo de Venta se extrae del siguiente modo:

$P.B.N \times \text{Coeficiente de vivienda} \times \text{Coeficiente de zona geográfica}$

P.B.N es el Precio Básico Nacional que viene establecido por el Plan Estatal de Vivienda 2009-2012, y puede ser objeto de modificación durante los meses de diciembre correspondientes dentro del cuatrienio de duración del Plan.

El Coeficiente de Vivienda también viene establecido en el propio Plan Estatal, y dependiendo que las viviendas que queramos edificar se aplicará uno u otro.

El Coeficiente de zona viene determinado por la Consejería competente en materia de vivienda de cada Comunidad Autónoma, que establecerá uno u otro en función de un estudio de mercado respecto al precio de venta en el municipio que corresponda. Se establecen zonas geográficas (zona A) o Ámbitos Territoriales de Precio Máximo Superior (ATPMS A, ATPMS B y ATPMS C), por la normativa complementaria del Plan de Vivienda aplicable .

Es importante tener en cuenta que los módulos de venta determinan el precio unitario de venta, y que viene referenciado por metro cuadrado útil. Esto significa que para ponderarlo con el resto de tipologías, debemos convertir ese precio unitario por metro cuadrado útil en metros cuadrados de techo.

Los valores de repercusión que indicamos son orientativos para las tipologías libres, para la vivienda protegida es la limitación al valor de los terrenos establecida en la normativa de aplicación. Así mismo, el modulo

de venta también es escogido “caprichosamente”, debiendo aplicar el módulo de venta vigente en el momento de aplicar la formula.

Las fórmulas para determinar los valores de repercusión, vienen establecidos en la normativa de aplicación, y están íntegramente vinculados al derecho de propiedad, y a los coeficientes de ponderación. Por ello, no solo nos encontramos ante valores económicos de venta de solares, en función a la repercusión de las expectativas urbanísticas, sino que en función a esos valores se obtendrá una diferencia de derechos adjudicados, y por tanto, supone una incidencia importantísima en el derecho de propiedad del titular afectado por la reparcelación, y no solo en posible perjuicio o beneficio, sino en cumplimiento de los principios de equidistribución de beneficios y cargas, regulados en la normativa, que no se realizaría efectivamente sin la aplicación de estos Coeficientes.

La equidistribución de beneficios y cargas viene regulado en Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, en el artículo 27, que establece la valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas, y dice:

En este sentido, cuando no exista acuerdo entre todos los sujetos afectados, y deban valorarse las aportaciones de suelo de los propietarios partícipes en una actuación de urbanización en ejercicio de la facultad establecida en la letra c) del apartado 1 del artículo 8 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, para ponderarlas entre sí o con las aportaciones del promotor o de la Administración, a los efectos del reparto de los beneficios y cargas y la adjudicación de parcelas resultantes, el suelo se tasarà por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación.

Si nos encontramos en el supuesto de propietarios que no puedan participar en la adjudicación de parcelas resultantes de una actuación de urbanización como consecuencia de la insuficiencia de su aportación, el suelo se tasarà por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación, descontados los gastos de urbanización correspondientes incrementados por la tasa libre de riesgo y la prima de riesgo.

En este mismo sentido, el artículo 28 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, determina cual será el régimen de la valoración<sup>158</sup>

Para una mayor comprensión de la exposición del ejemplo de reparcelación, aplicaremos una reserva del 50 % de la edificabilidad destinada a la edificación de viviendas con algún régimen de protección pública.

Una vez obtenidos los Coeficientes de ponderación, es hora de aplicarlos. Si tenemos una edificabilidad de 25.467 m<sup>2</sup>t y el 50% de la edificabilidad está destinada a vivienda libre y el restante 50% a vivienda protegida, se deberá tener en cuenta que antes de aplicar los coeficientes de ponderación hay que destinar cada edificabilidad a su destino correspondiente.

---

<sup>158</sup> Y establece que: “En todo lo que determina la citada Ley, la valoración se realiza conforme a los criterios que determinen las Leyes de la ordenación territorial y urbanística, cuando tenga por objeto la verificación de las operaciones precisas para la ejecución de la ordenación urbanística y, en especial, la distribución de los beneficios y las cargas de ella derivadas.

Así mismo, también se valorará, en su caso, con arreglo a los criterios de la legislación general de expropiación forzosa y de responsabilidad de las Administraciones Públicas, según proceda, en los restantes casos.”



### HIPOTESIS CON VPO

CÁLCULO DE APROVECHAMIENTO				
USOS	EDIFICABILIDAD		COEF.PONDERACIÓN	EDIF. PONDERADA
Vivienda Libre	12.733,50	m <sup>2</sup> t	1,00 m <sup>2</sup> tuc/m <sup>2</sup> tuc	12.733,50 m <sup>2</sup> tu c
Vivienda Protegida	12.733,50	m <sup>2</sup> t	0,53 m <sup>2</sup> tu/m <sup>2</sup> tuc	6.738,85 m <sup>2</sup> tu c
Terciario	4.494,00	m <sup>2</sup> t	0,69 m <sup>2</sup> tu/m <sup>2</sup> tuc	3.104,95 m <sup>2</sup> tu c
<b>TOTAL</b>	<b>29.961,00</b>	m <sup>2</sup> t		<b>22.577,29</b> m <sup>2</sup> tu c
Aprovechamiento objetivo				22.577,29 u.a
Aprovechamiento municipal (10%)				2.257,73 u.a
Edificabilidad municipal				4.266,13 m <sup>2</sup> tu vpo
VPO promoción privada				8.467,37 m <sup>2</sup> tu vpo
Aprovechamiento subjetivo (ASA)				20.319,56 u.a
Aprovechamiento tipo (AT)				0,7000

Así mismo, y como observamos en el ejemplo, debemos tener en cuenta el aprovechamiento municipal, que es el 10% del aprovechamiento objetivo de la Unidad de Ejecución y que en cualquier caso se podrá destinar a vivienda protegida. No debemos confundir aprovechamiento con Edificabilidad, conceptos distintos. Así pues en el ejemplo observamos que el aprovechamiento es 1.988,17 unidades de aprovechamiento, que

constituye claramente el 10% del aprovechamiento objetivo, y por otro lado la edificabilidad municipal es de 6.261,32 m<sup>2</sup>t VPO.

Una vez ponderada la edificabilidad, ya no podemos referirnos a metros cuadrados de techo en relación al aprovechamiento, debido a que podríamos confundir la edificabilidad ponderada con aquella previa a la aplicación de los coeficientes de ponderación. A partir de su aplicación, hablaremos de unidades de aprovechamiento (u.a.), que es el aprovechamiento ponderado de distintos usos, que por su diferencia tienen distintos valores y que han sido objeto de ponderación, o dicho en otros términos, de igualación económica.

¿Porque se produce esto? ¿Cómo se obtiene la edificabilidad? Si dividimos el aprovechamiento municipal por el coeficiente de ponderación para vivienda protegida, reconvertimos las unidades de aprovechamiento en edificabilidad y se obtiene esa cifra. Pero ¿Qué significa VPO promoción privada? Si a la edificabilidad destinada a vivienda protegida, es decir, 6.472,18 m<sup>2</sup>t le restamos la edificabilidad municipal, se obtiene aquella edificabilidad que no es desarrollada por el municipio y que por tanto corresponde a la iniciativa privada.

Importante: Las cifras relativas a la edificabilidad y el aprovechamiento tipo no son de ningún caso real, son datos obtenidos de forma aleatoria por quienes plantean este ejemplo práctico, pero sí podrían ser objeto de una situación real ya que se ha comprobado su veracidad práctica.

Para poder contrastar ambas hipótesis, y poder simular la conclusión de cálculos que mas adelante se ofrecerá, se incorpora la tabla de cálculo de aprovechamiento en el supuesto de Unidad de Ejecución sin reserva de aprovechamiento para Vivienda Protegida.

## HIPOTESIS SIN VPO

CÁLCULO DE APROVECHAMIENTO				
USOS	EDIFICABILIDAD		COEF.PONDERACIÓN	EDIF. PONDERADA
Vivienda Libre	25.467,00	m <sup>2</sup> t	1,00 m <sup>2</sup> tuc/m <sup>2</sup> tuc	25.467,00 m <sup>2</sup> tuc
Terciario	4.494,00	m <sup>2</sup> t	0,18 m <sup>2</sup> tu/m <sup>2</sup> tuc	792,74 m <sup>2</sup> tuc
<b>TOTAL</b>	<b>29.961,00</b>	m <sup>2</sup> t		<b>26.259,74</b> m <sup>2</sup> tuc
Aprovechamiento objetivo				26.259,74 u.a
Aprovechamiento municipal (10%)				2.625,97 u.a
Aprovechamiento subjetivo (ASA)				23.633,77 u.a
Aprovechamiento tipo (AT)				0,7000

Obtenidos todos estos datos, es el momento de saber los costes de producción, los coeficientes de canje y qué resultados obtenemos del proceso. Así pues, continuando con este ejemplo práctico, observemos como debemos continuar:

COSTES DE PRODUCCIÓN				
	Superficie	Precio unitario		coste urbanización
Viales	17.452,00	m <sup>2</sup> s	84 €/m <sup>2</sup> s	1.465.968,00 €
Ajardinamiento	5.766,00	m <sup>2</sup> s	48 €/m <sup>2</sup> s	276.768,00 €
TOTAL URBANIZACIÓN				1.742.736,00 €
Gastos gestión y financiación (25% de costes de urbanización)				435.684,00 €
<b>TOTAL COSTES DE PRODUCCIÓN</b>				<b>2.178.420,00 €</b>

Importante: Los precios unitarios relativos al coste de producción son producto de realizar una aproximación por parte de los autores a través de un método de comparación, es un valor aproximado que no deberá tenerse en cuenta para realizar un caso real.

El valor en venta de los solares se corresponde con la casilla denominada INGRESOS DE LA ACTUACIÓN. Para extraer el valor residual del suelo se computa el 90% menos los gastos de producción, esto es:

INGRESOS DE LA ACTUACIÓN				
EDIF.PONDERADA		Vr USO CARACTERISTICO		TOTAL INGRESOS
26.259,74	m <sup>2</sup> tuc	825,00	€/m <sup>2</sup> tuc	<b>21.664.286,82</b> €

INGRESOS DE LA ACTUACIÓN				
EDIF.PONDERADA		Vr USO CARACTERISTICO		TOTAL INGRESOS
22.577,29	m <sup>2</sup> tuc	825,00	€/m <sup>2</sup> tuc	<b>18.626.265,47</b> €

Observemos, a modo de conclusión, una comparativa en un pequeño cuadro de los ingresos, gastos y Beneficios, para ver la influencia que tienen las reservas de vivienda protegida en los cálculos para la realización de un proyecto de reparcelación:

HIPOTESIS CON VPO	
INGRESOS DE LA ACTUACIÓN	18.626.265,47 €
GASTOS DE LA ACTUACIÓN	2.178.420,00 €
BENEFICIOS DE LA ACTUACIÓN	16.447.845,47 €
BENEFICIOS + AYUDAS	16.679.145,47 €

HIPOTESIS SIN VPO	
INGRESOS DE LA ACTUACIÓN	21.664.286,82 €
GASTOS DE LA ACTUACIÓN	2.178.420,00 €
BENEFICIOS DE LA ACTUACIÓN	19.485.866,82 €

Aunque el cuadro es suficientemente claro y significativo por sí mismo, conviene resaltar las siguientes conclusiones:

1. La urbanización que contenga reservas para VPO proporciona menos ingresos que la de viviendas libres.
2. El valor residual del suelo es menor en la urbanización que contenga reservas para VPO, por lo que se observa un efecto de racionalización y aminoración de los precios del suelo.
3. Es más costosa la urbanización con reservas para VPO que sin reservas, lo que se refleja en la mayor retribución al urbanizador.

De todo ello resultará que la obligatoriedad de incluir reservas para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, además de conseguir suelo apto para la construcción de viviendas con protección, constituye un elemento a tener en cuenta para aminorar la especulación del suelo.

Por tanto, si la planificación urbanística tiene en cuenta la proyección de población y la necesidad y demanda de vivienda con protección pública, el diseño y la obligatoriedad de las reservas de suelo están llamadas a cumplir una función inestimable en el mandato constitucional de hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada.

### **- Valoraciones**

Las reservas urbanísticas caen como un “muro” sobre las valoraciones de suelo, ya que hay que observar las limitaciones de precio y el valor del suelo exigidos por la legislación especial de protección a la vivienda.

La normativa estatal preconstitucional determina cuáles son esas limitaciones de precio y hasta donde se extiende el concepto de vivienda de protección oficial que dice que será la que, destinada a domicilio habitual y permanente, tenga una superficie útil máxima de noventa metros cuadrados, cumpla los requisitos establecidos en el Real Decreto 3148/78 de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto-ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de vivienda y en las disposiciones que lo desarrollen, y sea calificada como tal por el Estado a través del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, o por otros Entes públicos territoriales a los que se atribuya esta competencia.

Siempre que en el presente texto y disposiciones que lo desarrollen se haga uso de la expresión “vivienda de protección oficial” se referirá a las viviendas que se inicien al amparo de esta disposición o que se acojan a la misma.

Este mismo Decreto establece el precio de venta por metro cuadrado de superficie útil de una vivienda de protección oficial será, para cada área

geográfica homogénea, igual o inferior a uno coma dos veces el módulo aplicable, vigente en la fecha de la concesión de la calificación definitiva.

El objetivo primordial del régimen jurídico especial de protección a la vivienda consiste en proporcionar una oferta suficiente de vivienda, a precio de venta y/o renta asequible, para los segmentos sociales menos favorecidos económicamente y que, por sí solos y por sus propios medios, no pueden acceder al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Para ello la legislación especial establece dos limitaciones complementarias: la de los precios de venta y renta determinando unos precios máximos, y la del límite del valor de los terrenos para la promoción de viviendas de protección pública. A nadie se le escapa que el precio del suelo influye contundentemente en el precio final de la vivienda, por lo que la limitación de su valor para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública ha sido tradicional en la legislación de protección, y es absolutamente necesaria.

La Administración Pública competente comprueba el cumplimiento de la limitación del valor de los terrenos como requisito previo e imprescindible para el otorgamiento de la Calificación de Viviendas Protegidas.

La Legislación Estatal Preconstitucional de Viviendas de Protección Oficial regula esta limitación en el Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, cuyo artículo 2 D) establece una limitación del 15 %<sup>159</sup>.

Cuando se proyecten grupos no inferiores a 500 viviendas, podrá extenderse la protección a los terrenos y obras de urbanización del conjunto

---

<sup>159</sup> “El valor de los terrenos acogidos al ámbito de la protección, sumado al total importe del presupuesto de las obras de urbanización, no podrá exceder del 15% de la cifra que resulte de multiplicar el precio de venta del m2 de superficie útil, en el momento de la Calificación Definitiva, por la superficie útil de las viviendas y demás edificaciones protegidas”.

que guarden la debida proporción con las edificaciones proyectadas. En estos casos, el valor de los terrenos acogidos al ámbito de la protección sumado al total importe del presupuesto de las obras de urbanización, no podrá exceder del 20% de la cifra que resulte de multiplicar el precio de venta del m<sup>2</sup> de superficie útil, en el momento de la Calificación Definitiva, por la superficie útil total de las viviendas y demás edificaciones protegidas.

Dado que existe normativa autonómica al respecto habrá que estar a lo dispuesto en ella en cada territorio, ocurriendo, en ocasiones, que el alto precio del suelo ha inducido a que se pueda detectar normativa autonómica que, con la sana intención de impulsar la promoción de viviendas con protección pública, ha elevado excesivamente la limitación del valor de los terrenos, un criterio en nuestra opinión erróneo porque ha propiciado la existencia de viviendas con protección pública cuyo precio máximo es superior o igual al de las viviendas libres, circunstancia que, a su vez, obliga a un incremento desproporcionado en las ayudas públicas para la adquisición de las viviendas protegidas.

Puesto que la Legislación Estatal Preconstitucional sobre la Limitación del Valor de los Terrenos que se ha detallado, se refiere para su cálculo al precio de venta de las viviendas y “demás edificaciones protegidas”, existe también normativa Autonómica, que regula, sólo a estos efectos, límites de precio de locales comerciales<sup>160</sup> y de viviendas libres en promociones mixtas<sup>161</sup>, permitidas por los Planes de Vivienda de aplicación. Todo ello con el propósito de que la limitación del valor de los terrenos sea real y efectiva.

---

<sup>160</sup> Éstos son edificaciones protegidas con precio libre a tenor de lo dispuesto en el artículo 27 del Real Decreto 2960/76, de 12 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Legislación de Viviendas de Protección Oficial que tiene carácter supletorio.

<sup>161</sup> Que son edificaciones con viviendas protegidas y libres



Por ello, son un “eje” limitador del suelo que es de propiedad particular, al ser obligatorio respetar con escrupuloso cuidado las valoraciones máximas de los terrenos para construir V.P.O., lo que tiene especial trascendencia para que el suelo cumpla con su finalidad instrumental.

**- Sobre si es un deber de la propiedad o debe recaer en terrenos públicos.**

De acuerdo con el artículo 33.2 CE, la propiedad es un derecho delimitado por su función social, y su contenido se configura por las leyes. En el supuesto de las reservas, y conforme al artículo 47 CE, la limitación del derecho de propiedad urbana viene dado por la legislación y la planificación urbanística.

Las reservas son un instrumento que configura la propiedad de los terrenos aptos para edificar vivienda protegida, y por naturaleza y por definición constituyen una técnica de dotación de suelo que recae sobre la propiedad y que no debe confundirse con los terrenos de carácter público que derivan, fundamentalmente, de una institución distinta: los patrimonios públicos de suelo, como se pondrá de manifiesto a lo largo de este trabajo de investigación.

**e) La paradoja**

Una simple observación de la Legislación Urbanística y de la planificación surgida de su aplicación, pone de relieve de manera indudable que el urbanismo ha estado orientado, primordialmente, hacia la planificación y ordenación del espacio territorial y preocupado en primera línea por la proyección de sus técnicas propias, sin que haya constituido su objetivo esencial la promoción de vivienda protegida.

Se vislumbra, sobre todo en los últimos años de expansión 2000-2007, un alejamiento de las orientaciones constitucionales que se derivan del Art. 47 CE, y que están llamadas a introducir en el ámbito urbanístico el principio de igualdad que la realización del citado precepto constitucional determina sin ambages.

Por eso las reservas de suelo para vivienda protegida pueden ser un instrumento capaz de contribuir a reorientar la legislación y la actuación urbanística, afectando la propiedad bajo el principio de igualdad al incorporar como objetivo primario la eficacia del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, y ser, por tanto, un instrumento en la realización del Art. 47 CE.

## CAPITULO II

### **ESTUDIO ESPECIAL DE LA RESERVA DE SUELO COMO TÉCNICA URBANÍSTICA AL SERVICIO DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA.**

La reforma de la Ley del Suelo de 1980 y el Texto Refundido de 1992 introducen la técnica de la reserva de suelo como mecanismo apoyo a la vivienda protegida. En principio, se trata de una solución asociada la configuración de la vivienda protegida como tipología de uso que permite “calificar” terrenos con este destino.

La segregación de una parte del suelo para destinarlo a viviendas protegidas en cierta forma significaba entronizar directamente desde el mismo planeamiento urbanístico, operaciones de vivienda, como lo habían sido históricamente las Ciudades Satélites de Casas Baratas<sup>162</sup>, los Poblados Dirigidos<sup>163</sup>, y los Polígonos Residenciales del INV<sup>164</sup>, que se han examinado.

Sin embargo, primero la legislación urbanística autonómica y más adelante la legislación estatal establecerán otro tipo de “reserva”, En este caso, lo que se pretende es garantizar que un mínimo del uso residencial generado en cada programa, se destine a este tipo de vivienda. Por ello no se trata ya, al menos únicamente, de una medida de calificación directa del bien, sino

---

<sup>162</sup> Ver Decreto de 8 de julio de 1922, artículo 77 y siguientes y concordantes.

<sup>163</sup> Ver Decreto 81/1959 de 15 de enero, sobre Organización de Poblados Dirigidos., Decreto de 21 de julio de 1959, Decreto de 7 de marzo de 1958, Decreto de 8 de marzo de 1957 sobre Beneficios a Poblados Dirigidos de Madrid, Orden de 8 de noviembre de 1957, Decreto de 15 de enero de 1959, Orden de 10 de febrero de 1959, Orden de 12 de mayo de 1959 y Decreto de 17 de noviembre de 1960.

<sup>164</sup> Desarrollados por el Instituto Nacional de Urbanización por encargo del Instituto Nacional de la Vivienda al amparo de la Ley del Suelo de 1956 y Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo.

una garantía abstracta dirigida a reequilibrar un descompensado mercado de la vivienda en relación con los países de nuestro entorno<sup>165</sup>.

Ahora bien, la imposición de esta reserva como intento de apoyo a la VPO ha presentados importantes problemas:

- 1) En primer lugar, de orden competencial, Debemos recordar que el Estado únicamente conserva competencias en materia de suelo de carácter civil, de expropiación y de valoraciones, lo que se refleja claramente en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo<sup>166</sup>, que establece las reservas de suelo con destino a viviendas con algún

---

<sup>165</sup> A este respecto véase el Preámbulo del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 que dice; “En paralelo, el mercado del alquiler de vivienda en España es muy débil, sobre todo si se compara con el de los países de nuestro entorno. Según los datos del último censo disponible, el alquiler significa en España, el 17%, frente al 83% del mercado de la vivienda principal en propiedad. En Europa, en porcentajes medios, el mercado de la vivienda principal en alquiler representa el 38%, frente al 62% de vivienda en propiedad. La realidad económica, financiera y social hoy imperante en España, aconseja un cambio de modelo que equilibre ambas formas de acceso a la vivienda y que, a su vez, propicie la movilidad que reclama la necesaria reactivación del mercado laboral. Un cambio de modelo que busque el equilibrio entre la fuerte expansión promotora de los últimos años y el insuficiente mantenimiento y conservación del parque inmobiliario ya construido, no sólo porque constituye un pilar fundamental para garantizar la calidad de vida y el disfrute de un medio urbano adecuado por parte de todos los ciudadanos, sino porque además, ofrece un amplio marco para la reactivación del sector de la construcción, la generación de empleo y el ahorro y la eficiencia energética, en consonancia con las exigencias derivadas de las directivas europeas en la materia. Todo ello en un marco de estabilización presupuestaria que obliga a rentabilizar al máximo los escasos recursos disponibles.”

<sup>166</sup> Ver artículo 10.1.b que establece que “Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

*Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 % de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización.*

*No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.”*

régimen de protección pública, pero que se trata de unos instrumentos que tienen que recoger las Leyes urbanísticas autonómicas, para posteriormente poder ser plasmadas en la Planificación y Gestión urbanística. Por lo que aún naciendo esta Ley en el año 2008, su reflejo real en la ejecución urbanística se difiere a un periodo de tiempo excesivamente dilatado<sup>167</sup>.

- 2) Además desde el año 2000 hasta el 2007 se ha visto como los nuevos desarrollos de suelo no cumplían con esta instrumentalidad, ya que se ejecutaban suelos residenciales para un alcance poblacional muy superior al que ya tenían sus propios municipios, sin estudios previos, y sin evaluar el impacto o la necesidad de vivienda en el mismo, o las posibilidades de inmigración, abandonando, por tanto, de la documentación de los Planes de Ordenación las referencias a los movimientos poblacionales. En ocasiones los estudios planteados no coincidían con criterios reales, incluyendo proyectos futuros que podían inducir a error en los cálculos de aumento poblacional.

Así pues, poblaciones, por ejemplo, de 2.000 habitantes cuentan con unos Planes Generales de Ordenación Urbana para una proyección de 10 años, donde se planifica suelo para una población de 100.000 habitantes. Esto se produce por no incluir los elementos necesarios para calcular con criterios reales la proyección de población para futuras urbanizaciones, y mucho menos se tiene en cuenta la escasez de Viviendas con algún régimen de protección pública. Salvo los promotores que podrían denominarse “clásicos de la VPO”, que se reservaban pequeños espacios para edificar esta tipología de viviendas, el resto establecían unos criterios de

---

<sup>167</sup> En las Planificaciones urbanísticas modernas hemos podido observar que la separación iniciada entre la legislación de protección a la vivienda y la legislación urbanística, y la emancipación de ésta última, ha propiciado desarrollos de suelo que han perdido, en parte, la orientación primaria que exige el artículo 47 de la Constitución, que no es otra que la eficacia del derecho a una vivienda.

crecimiento y ante todo de aprovechamiento económico que nos han conducido al desastre en el sector inmobiliario.

Las reservas vienen a evitar que se desarrollen suelos destinados a viviendas sin que exista vivienda accesible para determinado grupo poblacional y en las proporciones necesarias . Pero no es la solución al desastre inmobiliario, y si pretende serlo fracasará, ya que es preciso atender a otros factores que tengan en cuenta la instrumentalidad de las actuaciones urbanísticas con respecto al acceso a la vivienda. La existencia de una reserva calculada de acuerdo con los criterios de movimiento poblacional o estudios de necesidad de vivienda, no supone que otros desarrollos puedan magnificarse incontroladamente por meros intereses especulativos, sin atender a la finalidad primordial a la que hemos aludido con anterioridad, reiteradamente.

Las reservas son unos instrumentos jurídicos distintos de los patrimonios públicos de suelo, y del derecho de superficie, recogidos en la legislación estatal sobre suelo, y de los derechos de tanteo y retracto, regulados por legislaciones autonómicas.

Las reservas consisten en destinar determinados terrenos para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, aunque su origen no ha sido en modo alguno pacífico.

Los Planes Generales comienzan, en los años 80, a calificar suelo destinado a la construcción de viviendas de protección oficial, pero el Tribunal Supremo, en reiterada jurisprudencia, estimó que los Planes no pueden imponer un régimen especial de construcción que implica limitaciones a la propiedad, ya que el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, no ofrece la cobertura legal necesaria al carecer de mecanismos de compensación, argumentación que

desarrolla en Sentencias de 1 de junio de 1987 y 21 de mayo de 1991, para determinar que la directriz número diecisiete del texto definitivo de las directrices de Planeamiento Territorial y Urbanístico para la revisión del Plan General de Ordenación Urbana del Área Metropolitana de Madrid, aprobado por Acuerdo de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid de fecha 20 de octubre de 1981, no es ajustada a derecho en cuanto a la vinculación exclusiva de suelo de propiedad privada susceptible de edificación residencial a la construcción de viviendas de protección oficial en detrimento de otras .

En este mismo sentido, inciden reiteradas Sentencias del Tribunal Supremo, que ponen de manifiesto la carencia de apoyo legal que ofrece la Ley del Suelo de 1976, para que los Planes Generales pudieran contener determinaciones de afectación de suelo urbanizable privado a la construcción de viviendas de protección oficial .

Entre ellas, y confirmando esta jurisprudencia, merece la pena reproducir los fundamentos jurídicos de las STS de 3 de noviembre de 1992, Ar. 8743, STS de 8 de julio de 1992, Ar. 5749 , que anulan las vinculaciones efectuadas por Planes Generales a la construcción de viviendas de protección oficial.

La primera de ellas, en su Fundamento Jurídico Quinto, aborda el problema de la afectación de suelo para la construcción de viviendas de protección oficial, aclarando que la habilitación que dimana del artículo 33.2 de la Constitución<sup>168</sup>, pasando por el artículo 76 de la Ley de Suelo de 1976, para delimitar urbanísticamente el derecho de propiedad en cuanto a su contenido, está referida a los aspectos o contenidos urbanísticos y no se

---

<sup>168</sup> El artículo 33 CE dice: “1.- Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia. 2.- La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. 3.- Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”

puede extender al establecimiento de un régimen especial de construcción, enajenación o arrendamiento de edificios, “materia ésta que en la legislación sectorial específica es objeto de un tratamiento preciso a través de medidas de fomento y no de técnicas urbanísticas, por lo que no hay posibilidad alguna normativa de que un Plan General contenga calificaciones que impliquen afectación de suelo privado a la construcción de viviendas de protección oficial.”

La segunda de las Sentencias citadas, en su Fundamento Jurídico Cuarto, referente a la validez de las determinaciones del Plan que implican una afectación de suelo urbanizable privado a la construcción de viviendas de protección oficial, en detrimento de otras no incluidas en esta calificación .

De ahí que la legislación estatal, concretamente la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y de valoraciones de suelo, considera la posibilidad de atribuir expresamente la calificación de terrenos con destino a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, con un coeficiente de ponderación específico<sup>169</sup>, regulación que fue recogida en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992<sup>170</sup>.

---

<sup>169</sup> El artículo 35.3 de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del régimen urbanístico y de valoraciones de suelo, dice: “*si el planeamiento general calificara terrenos con destinos a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, considerara esta calificación como un uso específico, asignándosele el coeficiente de ponderación que, justificadamente y en coordinación con los criterios de valoración catastral, exprese su valor en relación con el característico del área de reparto en que quede incluido.*”

<sup>170</sup> El artículo 98 de la Real Decreto Ley 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, dice: “... 3. *Si el planeamiento general calificara terrenos con destino a la construcción de viviendas de protección oficial u otro régimen de protección pública, considerará esta calificación como un uso específico, asignándosele el coeficiente de ponderación que, justificadamente y en coordinación con los criterios de valoración catastral, exprese su valor en relación con el característico del área en que quede incluido.*”



## **1.- Concepto, naturaleza y régimen jurídico.**

### **a) Concepto de la reserva en el artículo 10 TRLS2008**

Tras estos orígenes, la regulación actual de las reservas se recoge, con carácter básico, en el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y en la normativa complementaria de carácter autonómico.

La exposición de motivos de esta Ley estatal justifica el ámbito competencial diciendo “mención aparte merece la reserva de suelo residencial para la vivienda protegida porque, como se ha recordado, es la propia Constitución la que vincula la ordenación de los usos del suelo con la efectividad del derecho a la vivienda. A la vista de la senda extraordinariamente prolongada e intensa de expansión de nuestros mercados inmobiliarios, y en particular del residencial, parece hoy razonable encajar en el concepto material de las bases de la ordenación de la economía la garantía de una oferta mínima de suelo para vivienda asequible, por su incidencia directa sobre dichos mercados y su relevancia para las políticas de suelo y vivienda, sin que ello obste para que pueda ser adaptada por la legislación de las Comunidades Autónomas a su modelo urbanístico y sus diversas necesidades”.

Por tanto, parece que la Ley estatal se apoya en el artículo 149.1.13 CE que reserva al Estado las bases de la planificación general de la actividad económica, dada la incidencia de la vivienda en la economía nacional<sup>171</sup>.

---

<sup>171</sup> Ver Marcos VAQUER CABALLERÍA “La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España” IUSTEL, Madrid 2011, pág. 139: “Su incidencia directa y significativa en el sector económico y sobre la actividad económica general parece evidente, habida cuenta del peso que en nuestra economía tiene el sector de la construcción residencial y la situación del mercado inmobiliario español, en el que los precios de la vivienda libre la hacen inaccesible a importantes capas de la población y la vivienda protegida, para poder ser promovida, requiere de suelo a valores de repercusión compatibles con ese destino”

Sin embargo, esta referencia competencial a favor del Estado tiene sus dificultades y no está exenta de puntos débiles. En este sentido, ya existen posiciones doctrinales que critican este apoyo constitucional .

Dada la evolución legislativa de las reservas de suelo, el Texto Refundido de la Ley Estatal del Suelo de 2008 regula un régimen transitorio (Disposición Transitoria Primera), que contempla la aplicación a todos los cambios de ordenación cuyo procedimiento de aprobación se inicie con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley, en la forma dispuesta por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística de carácter autonómico.

Además, en los casos en que las Comunidades Autónomas no hubieran establecido reservas, iguales o superiores a las establecidas por la Ley Estatal, es directamente aplicable la reserva mínima del 30 % prevista en ella<sup>172</sup>, con el fin de contemplar todas las situaciones transitorias posibles que se pueden presentar. Sin duda, en ocasiones, el diferente cómputo utilizado por la legislación autonómica para cuantificar las reservas de suelo obligará a realizar operaciones de conversión, con el fin de averiguar si cumplen o no con la reserva mínima estatal. La doctrina ha estudiado con cierto detenimiento el régimen transitorio estatal .

Así mismo el régimen transitorio, contempla exenciones en la aplicación de las reservas para municipios de menos de 10.000 habitantes en los que, en los dos últimos años anteriores al del inicio de su procedimiento de aprobación, se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de 5 viviendas por cada 1.000 habitantes y año, siempre y cuando en dichos instrumentos no se ordenen actuaciones residenciales para mas de 100 nuevas viviendas, así como los que tengan por objeto actuaciones de

---

<sup>172</sup> Ver artículo 10 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

reforma o mejora de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas.

La normativa autonómica ha continuado regulando las reservas de suelo para la promoción de viviendas sujetas a protección pública, según se especifica más adelante.

Las reservas de suelo destinado a viviendas con algún régimen de protección pública se podría definir como el instrumento de Planeamiento socializador de la vivienda, que garantiza la urbanización de suelo destinado a un grupo social con capacidades limitadas de acceso a una vivienda, facilitando la edificación de unidades destinadas a ser calificadas como viviendas con algún régimen de protección pública.

Esto quiere decir, que deberán cumplirse los criterios de necesidad de vivienda para un municipio concreto, ya que se trata de un instrumento de planeamiento, que tiene un destino específico y determinado.

#### **b) Fundamento competencial.**

La competencia estatal para establecer el porcentaje mínimo de reserva de suelo destinado a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública ha sido discutido en ámbitos autonómicos, dada la competencia exclusiva sobre urbanismo y vivienda que conforme al artículo 148.1.3 CE y Estatutos de Autonomía corresponde a las Comunidades Autónomas.

El propio Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 entiende que el Estado puede establecer esta reserva de terrenos y especificar el porcentaje mínimo obligatorio, por las competencias básicas que con carácter general le corresponden en materia económica, a cuyo efecto se invoca el artículo 149.1.13 CE, y dado que remite a la legislación autonómica para que regule

los aspectos concretos y específicos de las reservas en virtud de sus competencias urbanísticas.

Queremos dejar constancia de las dudas que, siempre en ámbitos autonómicos, ha suscitado esta regulación mínima, no obstante su dulcificación para municipios con poblaciones y características reducidas.

La Doctrina, con carácter general , pone en duda la competencia del Estado para establecer el destino de los terrenos a la construcción de viviendas protegidas, incluso aunque sea en la fijación de un porcentaje mínimo, entendiendo que tiene difícil encaje dentro la ordenación de sectores económicos y que la Calificación de un suelo para un uso específico, y la asignación de un porcentaje sobre la edificabilidad, es más bien una técnica urbanística de fomento de la vivienda protegida que es competencia de las Comunidades Autónomas.

A tal efecto, la presunta inconstitucionalidad deriva de la propia Doctrina del Tribunal Constitucional derivada de las Sentencias 61/1997, de 20 de marzo (FJ 3 párrafo primero que niega la competencia estatal sobre el planeamiento urbanístico y sobre las concretas técnicas de equidistribución y ejecución urbanística; FJ 9 a) cuando afirma que “el artículo 149.1.1 CE no habilita para establecer una regulación uniforme de la propiedad privada y su función social, ni esa pretendida uniformidad puede servir de pretexto para anular las competencias legislativas que las comunidades autónomas tienen sobre todas aquellas materias en las que entra en juego la propiedad”) y la 152/1998 de 20 de julio que en su FJ 3 dice claramente que la prosecución del interés general en el caso del artículo 47 CE, la garantía de una vivienda adecuada para todos los españoles se ha de materializar “a través de” no “a pesar de” los sistemas de reparto de competencias.

En definitiva, y en tanto el Tribunal Constitucional de se pronuncie expresamente al respecto, no es claro el título competencial del Estado para destinar terrenos a la promoción de vivienda protegida, ni siquiera estableciendo un porcentaje básico y mínimo, por su difícil encaje en las bases de coordinación de la planificación general de la actividad económica, artículo 149.1.13 CE, en que se apoya el Texto Refundido de 2008, y en relación con la Doctrina del Tribunal Constitucional en relación con el urbanismo y la vivienda.

### **c) Alcance y factores de flexibilización**

La Ley del Suelo de 2008, como se ha reflejado en el apartado 1 de este Capítulo, no sólo establece un porcentaje básico y mínimo de edificabilidad con vinculación a la construcción de vivienda protegida, sino que consciente de dos circunstancias diferentes introduce factores de flexibilización.

La primera consiste en un periodo de adaptación de la normativa autonómica preexistente y, el segundo tiene en cuenta a Municipios de escasa población o con características especiales de poco impacto constructivo, al tiempo que también se tiene en cuenta a las zonas de uso mayoritario de segunda residencia.

En el Capítulo II del Título II apartado 5.2 c) , al reflejar el porcentaje reservado para vivienda protegida, se especifican estos factores.

#### **d) Las competencias de las Comunidades Autónomas**

Conforme al artículo 148.1.3 de la Constitución y los diferentes Estatutos de Autonomía, la legislación urbanística es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, por lo que, como se ha indicado, su título competencial sobre las reservas de suelo para vivienda protegida es indiscutible y de primer orden.

No obstante, queremos dejar constancia, nuevamente, que la atribución competencial en esta materia no es pacífica porque, como se ha puesto de relieve en el apartado 1.b anterior, se discute la intervención del Estado para regular las reservas en un porcentaje de edificación básico o mínimo.

Por ello, conviene ahora resaltar que la competencia autonómica es de primer orden, con la única salvedad de actuar dentro de los mínimos regulados por la Ley del Suelo de 2008.

#### **e) Diferenciación respecto de figuras afines.**

La comprensión técnica del concepto de reservas requiere diferenciarlas de otras figuras afines, no sólo para evitar confusión, sino fundamentalmente para una mejor delimitación de su alcance. Así pues, las distinguimos del aprovechamiento municipal, y los Patrimonios Públicos de Suelo, a que ya se hizo referencia.

El aprovechamiento contribuye a plasmar una ordenación urbanística con equidistribución de beneficios y cargas en la correspondiente reparcelación, y consiste en una cifra en cuya composición se considera tanto la edificabilidad como el uso. Se trata de un porcentaje que se cede en terrenos al Ayuntamiento.

Estos terrenos municipales se integran en los patrimonios públicos de suelo regulados por la legislación urbanística, y destinados, preferentemente a la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Más adelante, al estudiar la incidencia de las reservas urbanísticas para la promoción de viviendas sujeta a algún régimen de protección pública en los nuevos desarrollos urbanísticos, incluso con ejemplo de una reparcelación concreta, volveremos a incidir en estos conceptos de aprovechamiento, con lo que obtendremos una mejor comprensión.

## **2.- Características.**

Para determinar la naturaleza de las reservas de suelo con destino a la construcción de viviendas con algún régimen de protección pública, es preciso poner de relieve que las características fundamentales son:

- Porcentaje de edificabilidad residencial
- Incidencia en la valoración del suelo y en el cálculo de los aprovechamientos urbanísticos.
- Materialización en unidad o parcelas de suelo destinada a edificación residencial.
- Susceptible de cumplir con los Planes de Vivienda en cuanto a las limitaciones al suelo.
- Con limitación de precio.

Se trata, pues de una técnica urbanística de fomento de las viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, materializando así el reencuentro entre la legislación del suelo y urbanística con la legislación de protección a la vivienda.

La regulación estatal, en su artículo 10, recoge la obligación básica de destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Esto es, el destino es muy amplio y abarca prácticamente cualquier tipo de actuación protegida en materia de vivienda, aunque en todo caso habrá de tratarse de viviendas sujetas a protección pública, y establece un mínimo básico del 30 % de la edificación residencial, aunque la reserva será determinada por la legislación de ordenación territorial y urbanística.

La reserva se efectuará sobre suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización, por lo que la actuación autonómica deberá dirigirse a las actuaciones de transformación de suelo urbanizable o urbano no consolidado, tanto en suelo rural como en suelo que requiera transformación integral, conforme al artículo 14 de la precitada Ley Estatal.

El marco constitucional de las reservas se localiza en el artículo 47 en relación con el artículo 33.2 de la CE, ya que las medidas para hacer eficaz el derecho a una vivienda digna y adecuada, encuentran con las reservas una función social de la propiedad perfectamente delimitada .

### **3.- Naturaleza jurídica**

#### **a)     Acto normativo**

La regulación de las reservas de suelo para vivienda protegida ofrece una visión normativa escalonada, de forma que la regulación básica viene establecida por la Legislación Estatal, Texto Refundido de la Ley del Suelo



de 2008, la legislación complementaria por la Legislación del Territorio y Urbanística autonómica, y en un tercer escalón por las determinaciones del Planeamiento Urbanístico.

Por tanto, y de acuerdo con la naturaleza reglamentaria de los Planes de Urbanismo a tenor de la reiteradísima jurisprudencia del Tribunal Supremo a partir, prácticamente, de las STS de 8 de mayo de 1968, las reservas reguladas y concretadas por los Planes tienen necesariamente naturaleza normativa, ya que la finalidad de dotación de terreno para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, constituye una técnica o instrumento que pretende el interés general.

Teniendo bien presente que el escalón normativo inferior sobre las reservas es el planeamiento urbanístico, está fuera de toda duda la naturaleza de este instrumento porque constituye un elemento esencial y determinante en la configuración de la propiedad urbana. Los Planes pueden especificar en grados muy puntuales la configuración de las reservas de suelo para vivienda protegida, haciendo posible una normativa que desciende a contemplar las circunstancias locales para posibilitar una plasmación real efectiva.

Dado que este instrumento es novedoso todavía, convendría reflexionar sobre el alcance normativo de las reservas en los Planes de ordenación, ya que pueden tener en cuenta la demanda de viviendas en el entorno local, los segmentos sociales necesitados y la evolución socioeconómica de la población y del territorio.

#### **b) Eficacia real (independencia del sujeto)**

El respaldo legal, estatal y autonómico que configura la naturaleza y características de las reservas de suelo para vivienda protegida, así como

las determinaciones del escalón normativo inferior residenciado en los planes de urbanismo, determina que los terrenos destinados por la reserva a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, constituyan una verdadera afección real, de forma que los cambios de propietario, transmisiones de propiedad o constitución del derecho de superficie, no supongan alternación del destino de estos terrenos.

En definitiva se quiere decir que los terrenos que en una ordenación pormenorizada quedan afectos a la construcción de vivienda protegida, están obligados a este destino con independencia del propietario o del nudo propietario, o de las transmisiones o cesiones totales o parciales sobre la propiedad de estos terrenos.

Por tanto, las valoraciones urbanísticas reflejadas en los aprovechamientos sobre estos terrenos, contendrán una verdadera afección por el destino. Dicho en términos de derecho privado, el vuelo sobre el suelo queda indisolublemente afectado por el destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, y por el límite de valoración que este régimen especial implica. Esta afección real debería, por tanto, tener acceso al registro de la propiedad puesto que la configura y establece sus limitaciones.

### **c) Régimen de uso**

Esta regulación de las reservas que, con carácter específico local y concreto deben efectuar los planes de urbanismo, plantean la incógnita de su alcance, como hemos indicado, y muy especialmente si son los planes de urbanismo los que deben determinar los regímenes de promoción y de uso de las viviendas protegidas a construir sobre los suelos reservados.

El problema pone de relieve la separación entre la política de suelo y la política de vivienda, que se trasluce en este trabajo de investigación, así como la distribución de competencias en materia urbanística en cuanto a la elaboración y gestión de los planes de urbanismo, que corresponde a la Administración Local y la aplicación, elaboración y gestión de los planes de vivienda que corresponde al Estado y a las Comunidades Autónomas.

Cohonestar la política urbanística local con los planes de vivienda plantea en el tema de la regulación de las reservas por los planes de ordenación una problemática difícil que es preciso abordar.

Los planes de vivienda de ámbito Estatal y Autonómico, preocupados por solucionar los problemas de necesidad de vivienda, establecen los regímenes de promoción y los regímenes de uso de las viviendas que consideran adecuados, en cada momento, para dar respuesta a la demanda de vivienda de sectores sociales que no pueden acceder directamente vía mercado.

De ahí que, los planes de urbanismo, preocupados por los desarrollos urbanos y por la ordenación espacial del territorio, deban establecer las reservas de terrenos para vivienda protegida, atendiendo a las circunstancias locales y a las características y evolución, socioeconómica de la población.

En virtud de ello, será necesaria una profunda labor de coordinación para que las determinaciones de los planes de urbanismo al establecer las reservas de suelo, propicien el aterrizaje de las políticas de vivienda establecidas en cada momento. Los procesos temporales de lograr una planificación y gestión urbanística, de un lado, y las medidas recogidas en los planes estatales y autonómicos de vivienda, cuya periodicidad es temporal para adecuarse a las necesidades de cada momento, constituyen

un reto para las Administraciones Pública implicadas, para conseguir la máxima eficacia entre la dotación de suelo para vivienda protegida, la construcción y el posterior disfrute de una vivienda digna y adecuada, cumpliendo así las determinaciones y el mandato del Art.47 CE.

**d) Función social de la propiedad.**

Las reservas de suelo para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública constituyen una expresión sobresaliente de lo que debe ser la función social de la propiedad.

Efectivamente, la propiedad urbana está limitada por las determinaciones urbanísticas, y tiene pleno respaldo constitucional. Si bien el Art.33 de la CE reconoce la propiedad privada, y en consecuencia, prohíbe la confiscación en su apartado 3, determina que la función social determinará su contenido de acuerdo con las Leyes en su apartado 2.. Así mismo el Art.53 de la CE dice que los derechos reconocidos en el capítulo II del título I de la Constitución, entre ellos el derecho de propiedad, se regularán por Ley respetando su contenido esencial.

Por otro lado el Art.47 CE prescribe que las plusvalías generadas por la gestión urbanística deben revertir en una participación de la comunidad y, que la utilización del suelo se realizará de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

De acuerdo con las prescripciones constitucionales, existe un límite que no se puede traspasar consistente en el contenido esencial del derecho de propiedad, pero la actuación urbanística, de acuerdo con la legislación en la materia, cumple una función social con el fin de alcanzar el interés general impidiendo la especulación.

De ahí que las reservase son un instrumento adecuado para el cumplimiento de la función social del derecho de propiedad, que, además, introduce la iluminación en la acción urbanística del derecho de igualdad que proclaman los principios constitucionales, concretamente el Art.14 y el Art.149 1.1.a que se refiere a la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

Las reservas de suelo para vivienda protegida son, pues, un instrumento normativo de los planes de urbanismo llamados a plasmar de un modo eficiente y real, la función social de la propiedad y el principio de igualdad constitucional.

#### **4.- Régimen jurídico:**

##### **a) La legislación del Estado**

La primera referencia en el articulado de la legislación estatal del suelo, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, se produce en su artículo 10 que trata sobre los criterios básicos de utilización del suelo<sup>173</sup>, y establece que:

Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

---

<sup>173</sup> Véase Jesús GONZÁLEZ PÉREZ en “Comentarios a la Ley del Suelo” Volumen I. Ley 8/2007, de 28 de mayo. Ed. Thomson Civitas, Pamplona 2007. Pag. 272 que dice: “La reserva de suelo residencial para viviendas sujetas a un régimen de protección pública se regulará por la legislación territorial y urbanística o de conformidad con ella, en los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Pero éste artículo 10 –en ejercicio de la competencia que atribuye a la legislación estatal el art. 149.1.1ª y 13ª CE- establece unas condiciones básicas que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos”.

- Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.
- Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.
- Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 % de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización<sup>174</sup>.
- No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.
- Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de

---

<sup>174</sup> Véase Jesús GONZÁLEZ PÉREZ en “Comentarios a la Ley del Suelo” Volumen I. Ley 8/2007, de 28 de mayo. Ed. Thomson Civitas, Pamplona 2007. Pag.54

oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética , de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.

Esta reserva de suelo no debe confundirse con el aprovechamiento urbanístico que se reserva al municipio en cada nuevo desarrollo, ya que responde a conceptos jurídicos distintos y responde a necesidades totalmente diferentes.

El famoso 10 % de aprovechamiento municipal<sup>175</sup>, que puede ser ese porcentaje o mayor según la normativa urbanística autonómica, proviene del artículo 47 de la Carta Magna, en concreto cuando dice “las Administraciones Públicas participarán en las plusvalías generadas por la transformación del suelo”.

Por el contrario, la reserva de suelo destinado a algún régimen de protección pública, obedece a la necesidad de vivienda asequible o accesible para los ciudadanos, que requiere ayuda para el acceso y beneficios fiscales y financieros, conforme a los Planes Estatales y Autonómicos de Vivienda y Suelo.

Así pues, el aprovechamiento destinado al municipio ha existido mucho antes que las reservas reguladas por primera vez en la Ley del Suelo estatal del 2007. Lo cual supone un avance, pero también una necesidad de estudio en cuanto a la repercusión que pueda tener en estos desarrollos, por las dificultades técnicas y terminológicas con las que nos podemos encontrar al tratar con las viviendas con algún régimen de protección pública.

---

<sup>175</sup> Ver artículo 16 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

Estos nuevos desarrollos<sup>176</sup>, conllevan una reserva de suelo que configura un régimen jurídico novedoso, y que habrá que determinar si culmina con el cumplimiento de la finalidad a la que está destinada el suelo o más bien su régimen jurídico será permanente.

Así mismo, el régimen de protección de las viviendas protegidas puede tener una duración determinada según los Planes Autonómicos, lo que plantea la duda en relación con las viviendas que culminan su periodo de protección y están edificadas en suelos incluidos en las reservas destinadas a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Dónde empieza el régimen jurídico del suelo y dónde acaba el periodo de protección de la vivienda, será uno de los temas que debe obligar a una seria reflexión a tener presente en la futura normativa y/o planes de vivienda.

En relación con la producción de suelo para la promoción de Viviendas Protegidas.

Los Planes Estatales de Vivienda establecían líneas de financiación para la adquisición y/o urbanización de suelo destinadas a la construcción de esta clase de viviendas.

Estas ayudas eran importantes y favorecían la disposición de esta clase de suelo. Por ello parece oportuno reflejar las establecidas en los dos últimos Planes de Vivienda.

---

<sup>176</sup> Véase Jesús GONZÁLEZ PÉREZ en “Comentarios a la Ley del Suelo” Volumen I. Ley 8/2007, de 28 de mayo. Ed. Thomson Civitas, Pamplona 2007. Pag.55.



El Plan de Vivienda 2005/2008 introduce medidas de Fomento de la Urbanización<sup>177</sup>, con las siguientes características:

- Urbanización protegida de suelo, esto es, la urbanización y adquisición onerosa para su inmediata edificación con destino predominante a vivienda con algún régimen de protección pública. Exige una edificabilidad mínima del 50% ámbito urbanización (unidad de ejecución o ámbito definido). También podemos encontrarnos en una urbanización prioritaria de suelo cuando nos encontramos con un 75% de edificabilidad destinada viviendas con algún régimen de protección pública. Estarán supeditadas a su aprobación por la Comisión bilateral seguimiento. Estas actuaciones pueden incluir adquisición onerosa de suelo como factor que influye en la cantidad de ayudas a percibir.

En relación con los patrimonios públicos de suelo, nos encontramos en un área de urbanización prioritaria si el 50% de la edificabilidad está destinada a viviendas con algún régimen de protección pública para arrendamiento, o promoción pública o régimen especial.

Deberán tenerse en cuenta los requisitos a cumplir por el promotor, a saber:

- Acreditar titularidad del suelo
- Compromiso construcción en 3 años del 50% de VPNC
- Solicitud y memoria de viabilidad técnico financiera y urbanística del proyecto. Edificabilidad y programación temporal

---

<sup>177</sup> Ver CAPÍTULO V. MEDIDAS PARA FOMENTAR LA URBANIZACIÓN DE SUELO PARA VIVIENDAS PROTEGIDAS del Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

- en las áreas de urbanización prioritaria, deberá existir un convenio de colaboración en el marco de Comisión Bilateral de Seguimiento

- Inscripción en el Registro de la Propiedad la afectación del suelo

- Subvenciones

<b>% edificabilidad</b>	<b>cuantía € por vivienda protegida</b>	<b>Cuantía adicional por viv. Prot. &lt; 70m<sup>2</sup></b>
>50<75	1.300	500
Áreas de urbanización prioritaria ≥ 75% sin adquisición de suelo	2.500	500
Con adquisición de suelo	2.800	500

En cuanto a la financiación establecida por el Plan Estatal de Vivienda 2009-2012, aprobado por Real Decreto 2.066/2008, de 12 de diciembre, se adjunta cuadro del propio Plan que nos va a permitir conocer, a primera vista, la cuantía y características de las mismas. No obstante las subvenciones han sido suprimidas por Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre.

### CUADRO SUBVENCIONES SUELO (Plan Estatal 2009/2012)

Porcentaje de edificabilidad residencial para viviendas protegidas	Subvención general (€/vivienda protegida)	Subvención adicional en ATPMS (€/vivienda protegida)			Subvención adicional por vivienda protegida destinada a alquiler y/o a régimen especial (€/vivienda protegida)		
		A	B	C	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3
> 50 % 75 %	700	300		235			
> 75 % (AUP)		115					
Sin adquisición de suelo	1.700	700			1.700	1.500	
Con adquisición de suelo	2.000	470					
		225			300		

Grupo de la actuación protegida:	Porcentaje de edificabilidad residencial protegida destinada a vivienda protegida en alquiler y/o a vivienda protegida de régimen especial
Grupo 1	40 %
Grupo 2	20 % < 40 %
Grupo 3	< 20 %

## **b) La concreción por las Comunidades Autónomas<sup>178</sup>.**

Veremos a modo de ejemplo como se regulan las reservas en algunas Comunidades Autónomas, más características, y sirvan estos ejemplos por la regulación de todas ellas.

Andalucía.- La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, viene a regular las reservas urbanísticas en dicha Comunidad Autónoma, en primer lugar los patrimonios públicos de suelo<sup>179</sup>. Primero determina las clases y su constitución, por lo que la Comunidad Autónoma de Andalucía y los municipios, por sí o mediante organismos y entidades de Derecho Público, deben constituir y ejercer la titularidad del Patrimonio Autonómico de Suelo y los Patrimonios Municipales de Suelo, respectivamente, con una serie de finalidades:

- Crear reservas de suelo para actuaciones públicas.
- Facilitar la ejecución de los instrumentos de planeamiento.
- Conseguir una intervención pública en el mercado de suelo, de entidad suficiente para incidir eficazmente en la formación de los precios.
- Garantizar una oferta de suelo suficiente con destino a la ejecución de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.

Así mismo, los bienes y recursos que, conforme a lo dispuesto en el artículo 72 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación

---

<sup>178</sup> Véase Jesús GONZÁLEZ PÉREZ en “Comentarios a la Ley del Suelo” Volumen I. Ley 8/2007, de 28 de mayo. Ed. Thomson Civitas, Pamplona 2007. Pag.54

<sup>179</sup> Ver GARCÍA MACHO, Ricardo, OLLER RUBERT, Marta, MUÑOZ CASTILLO, José y MUÑOZ PÉREZ, David en “Legislación sobre la Vivienda. Normativa estatal y autonómica”, 4ª Edición, Tecnos 2011, pag. 291 y ss.

Urbanística de Andalucía, deban integrar legalmente los patrimonios públicos de suelo estarán sometidos al régimen que para ellos dispone este título, con independencia de que la Administración titular no haya procedido aun a la constitución formal del correspondiente patrimonio.

En cuanto a la naturaleza y el registro de estos patrimonios públicos, la Ley Andaluza establece que cada patrimonio público de suelo integra un patrimonio independiente separado a todos los efectos del restante patrimonio de la Administración titular.

Por ello, las Administraciones titulares de patrimonios públicos de suelo deberán llevar un registro del mismo, que tendrá carácter público, comprensivo, en los términos que se precise reglamentariamente, de los bienes integrantes y depósitos en metálico, las enajenaciones o cesiones de bienes y el destino final de éstos. El Registro del Patrimonio Público de Suelo estará sujeto al régimen de fiscalización propio de la gestión presupuestaria, en los términos que se precise reglamentariamente.

En lo referente a la gestión de los patrimonios públicos de suelo, ésta comprende todas las facultades precisas para asegurar el cumplimiento de las finalidades previstas en el artículo 69 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, siendo aplicable a los bienes integrantes del mismo el régimen de los bienes patrimoniales de la correspondiente Administración en todo lo no expresamente previsto en la citada Ley Urbanística Andaluza. Las Administraciones titulares podrán hacer uso, para la gestión de sus patrimonios públicos de suelo, de todas las formas previstas en esa Ley para la ejecución del planeamiento.

Para la constitución, ampliación y, en general, gestión de los patrimonios públicos de suelo puede recurrirse al crédito, incluso con garantía hipotecaria sobre los bienes integrantes de éstos. Los ingresos procedentes

de la enajenación o explotación del patrimonio público de suelo deberán aplicarse a la conservación y ampliación de dicho patrimonio.

Por otro lado, cada Administración Pública titular de un patrimonio público de suelo podrá gestionarlo por sí misma o atribuir su gestión a entidades de ellas dependientes que podrán adoptar la forma de organismo o entidad de derecho público o de sociedad mercantil cuyo capital social deberá ser íntegramente de titularidad pública. En este último caso la atribución de la gestión no podrá incluir funciones que requieran el ejercicio de autoridad.

Los órganos de control y fiscalización de la Administración titular de los patrimonios públicos de suelo velarán por la correcta gestión de los bienes y recursos que los integran. En tal sentido, la cuenta de liquidación anual de dicho patrimonio se integrará, de forma separada, en los presupuestos de la Administración Pública titular del mismo.

Cuando en un mismo municipio existan terrenos del patrimonio público de suelo pertenecientes a diferentes Administraciones, para su gestión deberán establecerse cauces adecuados de colaboración interadministrativa.

En lo referente a los bienes y recursos integrantes de los patrimonios públicos de suelo, los integran:

- a. Los bienes patrimoniales incorporados por decisión de la Administración correspondiente. Dicha incorporación podrá ser limitada temporalmente o quedar sujeta a condiciones concretas.
- b. Los terrenos y construcciones obtenidos en virtud de las cesiones que correspondan a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico por ministerio de la ley o en virtud de convenio urbanístico.

c. Los adquiridos con los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones por pagos en metálico, en los supuestos previstos en esta Ley.

d. Los ingresos obtenidos en virtud de la prestación compensatoria en suelo no urbanizable, de las multas impuestas como consecuencia de las infracciones urbanísticas, así como cualesquiera otros expresamente previstos en esta Ley.

e. Los terrenos y las construcciones adquiridos por la Administración titular en virtud de cualquier título con el fin de su incorporación al correspondiente patrimonio de suelo y, en todo caso, los que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en esta Ley.

f. Los recursos derivados de su gestión y los bienes adquiridos con la aplicación de tales recursos.

Por otro lado, de las reservas de terrenos , la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, establece que los Planes de Ordenación del Territorio, las actividades de planificación de la Junta de Andalucía que tengan la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y el Plan General de Ordenación Urbanística podrán establecer en cualquier clase de suelo reservas de terrenos de posible adquisición para la constitución o ampliación de los patrimonios públicos de suelo.

Así pues, el objeto de estas reservas será, de acuerdo con la clasificación de los suelos, el siguiente:

a. En suelo urbano que cuente con ordenación detallada, garantizar una oferta de suelo e inmuebles suficientes con destino a la ejecución o

rehabilitación de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, así como los equipamientos que correspondieren.

b. En suelo urbanizable y en el urbano no consolidado, la consecución de cualesquiera de los fines establecidos en el artículo 69 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, para usos residenciales, industriales, terciarios y de equipamientos. En caso de uso residencial, el destino predominante de los terrenos reservados será el de viviendas sujetas a algún régimen de protección oficial u otros regímenes de protección pública.

c. En suelo no urbanizable, crear reservas de suelo para actuaciones públicas de viviendas en aquellas zonas donde se prevea el crecimiento de la ciudad, siendo el destino predominante el de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, o para otros usos industriales, terciarios o turísticos, salvo que la finalidad de la reserva sea la de contribuir a la protección o preservación de las características del suelo no urbanizable o de cumplir determinadas funciones estratégicas de ordenación o vertebración territorial.

En ausencia de los Planes a que se refiere el apartado anterior o de previsión en los mismos de las reservas de terrenos para los patrimonios públicos de suelo, podrán proceder a su delimitación:

Los municipios, en cualquier clase de suelo y por el procedimiento previsto para la delimitación de las unidades de ejecución.

La Consejería competente en materia de urbanismo, en suelo no urbanizable, mediante la aprobación al efecto de un Plan Especial; y en suelo urbanizable mediante el procedimiento de delimitación de reservas de terrenos, previa información pública, audiencia del municipio o municipios



y propietarios afectados por plazo común de veinte días, y publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.

Por el mismo procedimiento establecido en la letra b del apartado anterior, y en cualquier clase de suelo, la Consejería competente en materia de urbanismo podrá delimitar reservas de terrenos en caso de desafectación del destino público de terrenos y edificaciones propiedad de las Administraciones públicas.

El establecimiento o la delimitación de las reservas de terrenos con la finalidad expresada en los apartados anteriores comporta:

a. La declaración de la utilidad pública a efectos de expropiación forzosa por un tiempo máximo de cinco años, prorrogable por una sola vez por otros dos; debiendo iniciarse el expediente expropiatorio en el curso del referido plazo. La prórroga deberá fundarse en causa justificada y acordarse por la Administración competente, previa información pública y audiencia a los propietarios afectados por plazo común de veinte días, procediéndose a su publicación en el Boletín Oficial correspondiente. En suelo urbano o urbanizable sectorizado, implicará además, en su caso, la sustitución o fijación del sistema de actuación previsto para la ejecución de la unidad de ejecución por expropiación.

b. La sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas de terrenos a los derechos de tanteo y retracto previstos en esta Ley en favor de la Administración que proceda.

Mediante convenio de colaboración, los municipios y la Administración de la Junta de Andalucía podrán acordar la gestión concertada de las reservas de suelo, pudiendo adquirirse bienes en reservas delimitadas por cualquiera de estas Administraciones.

Por lo que se refiere a la incorporación al proceso urbanizador de los terrenos objeto de reserva para los patrimonios públicos de suelo y a la realización de cualesquiera actuaciones o actos en los terrenos y las construcciones adquiridos por las Administraciones en las reservas establecidas conforme al artículo 73 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, requerirán la aprobación de los correspondientes instrumentos de planeamiento urbanístico regulados en esa Ley. Para la incorporación de las reservas en suelo no urbanizable será suficiente la revisión parcial del instrumento de planeamiento general, pudiendo tener ésta como objeto dicha previsión.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, cuando la reserva de terrenos se haya establecido con la expresa finalidad de contribuir a la protección o preservación de las características del suelo no urbanizable o de cumplir determinadas funciones estratégicas de ordenación o vertebración territorial, el instrumento de planeamiento que ordene los terrenos deberá mantener su clasificación como suelo no urbanizable, con la categoría que les deba corresponder.

En las delimitaciones de reserva de terrenos para el Patrimonio Autonómico de Suelo sobre suelo urbanizable sectorizado, o en suelo no urbanizable cuando se haya establecido con la finalidad expresada en el párrafo segundo del apartado anterior, la Consejería competente en materia de urbanismo, podrá establecerse como Administración actuante para la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, así como para la ejecución de los mismos.

Las Administraciones Públicas competentes para la delimitación de la reserva de terrenos podrán proponer a la Consejería competente en materia de urbanismo la reducción de los plazos previstos en la Ley 7/2002, de 17

de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, para la tramitación, ejecución y gestión de los instrumentos de planeamiento, por el procedimiento de urgencia que se determine reglamentariamente.

Las circunstancias necesarias para la reducción de los plazos citados en el párrafo anterior serán también determinadas reglamentariamente.

En lo referente al destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo<sup>180</sup>, los terrenos y construcciones que integren los patrimonios públicos de suelo deberán ser destinados, de acuerdo con su calificación urbanística:

- a. En suelo residencial, a la construcción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública. Excepcionalmente, y previa declaración motivada de la Administración titular, se podrán enajenar estos bienes para la construcción de otros tipos de viviendas siempre que su destino se encuentre justificado por las determinaciones urbanísticas y redunde en una mejor gestión del patrimonio público de suelo.
- b. A usos declarados de interés público, bien por disposición normativa previa o por planeamiento, bien por decisión del órgano competente de la Administración que corresponda.
- c. A cualquiera de los usos admitidos por el planeamiento, cuando así sea conveniente para la ejecución de éste, tal destino redunde en una mejor gestión del correspondiente patrimonio público de suelo y así se declare motivadamente por la Administración titular por su interés público o social.

---

<sup>180</sup> Véase Jesús GONZÁLEZ PÉREZ en “Comentarios a la Ley del Suelo” Volumen I. Ley 8/2007, de 28 de mayo. Ed. Thomson Civitas, Pamplona 2007. Pag.76.

Los ingresos, así como los recursos derivados de la propia gestión de los patrimonios públicos de suelo, se destinarán a:

- a. Con carácter preferente, la adquisición de suelo destinado a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.
- b. La conservación, mejora, ampliación, urbanización y, en general, gestión urbanística de los propios bienes del correspondiente patrimonio público de suelo.
- c. La promoción de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública.
- d. La ejecución de actuaciones públicas o el fomento de actuaciones privadas, previstas en el planeamiento, para la mejora, conservación y rehabilitación de zonas degradadas o de edificaciones en la ciudad consolidada.

El Plan General de Ordenación Urbanística precisará el porcentaje máximo de los ingresos que puedan aplicarse a estos destinos, que en ningún caso será superior al veinticinco por ciento del balance de la cuenta anual de los bienes y recursos del correspondiente patrimonio público de suelo.

En relación a la capacidad de disponer de los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser:

- a. Enajenados mediante cualquiera de los procedimientos previstos en la legislación aplicable a la Administración titular, salvo el de adjudicación directa, y preceptivamente mediante concurso cuando se destinen a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública y a los usos previstos en la letra b del apartado primero del artículo 75 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Los pliegos contendrán al menos los plazos para la realización de la edificación, y urbanización en su caso, así como los precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones resultantes. El precio a satisfacer por el adjudicatario no podrá ser inferior al valor urbanístico del aprovechamiento que tenga ya atribuido el terreno, debiendo asegurar el objeto del concurso.

b. Cedidos gratuitamente o por precio que puede ser inferior al de su valor urbanístico cuando se destinen a viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública y a los usos previstos en la letra b del apartado primero del artículo 75 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, directamente o mediante convenio establecido a tal fin, a cualquiera de las otras Administraciones públicas territoriales, y a entidades o sociedades de capital íntegramente público.

c. Cedidos gratuitamente o por precio que puede ser inferior al de su valor urbanístico, para el fomento de viviendas de protección oficial u otros regímenes de protección pública, a entidades sin ánimo de lucro, bien cooperativas o de carácter benéfico o social, mediante concurso.

Enajenados mediante adjudicación directa dentro del año siguiente a la resolución de los procedimientos a que se refiere la letra a) o de la celebración de los concursos previstos en la letra c), cuando unos y otros hayan quedado desiertos, con sujeción en todo caso a los pliegos o bases por los que éstos se hayan regido.

Castilla-La Mancha.- El Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. La constitución con el carácter de patrimonios separados y su gestión viene regulada en este Decreto

Legislativo<sup>181</sup> que establece que la Administración de la Junta de Comunidades y los Municipios, de forma independiente o mancomunada o consorciada, deberán constituir sus respectivos patrimonios públicos de suelo con la finalidad de crear reservas para actuaciones públicas y de facilitar el planeamiento territorial y urbanístico y su ejecución en el marco de sus correspondientes competencias.

A los efectos del párrafo anterior los presupuestos anuales de las correspondientes Administraciones deberán consignar una cantidad equivalente, como mínimo, al 5 % del presupuesto de inversiones.

Cada patrimonio público de suelo integrará un patrimonio independiente, separado del restante patrimonio de la Administración titular.

Los ingresos obtenidos mediante enajenación de terrenos incluidos en los patrimonios públicos de suelo o sustitución por su equivalente económico de la cesión relativa a la parte de aprovechamiento urbanístico perteneciente a la Administración deberán aplicarse a la conservación y ampliación de dichos patrimonios.

Las Administraciones titulares de patrimonios públicos de suelo deberán documentar, en los términos que se precisen reglamentariamente, los bienes integrantes y depósitos en metálico, las enajenaciones de bienes y el destino final de éstos. La gestión anual de la explotación se acompañará a la liquidación de las cuentas correspondiente a la ejecución de los presupuestos anuales y será objeto de control en los mismos términos que dicha liquidación.

---

<sup>181</sup> Ver GARCÍA MACHO, Ricardo, OLLER RUBERT, Marta, MUÑOZ CASTILLO, José y MUÑOZ PÉREZ, David en “Legislación sobre la Vivienda. Normativa estatal y autonómica.” Tecnos 4ª Edición 2011, pag. 687 y ss

Los patrimonios públicos de suelo constituirán el medio principal para el desarrollo del servicio público de intervención en el mercado de suelo y de la política de vivienda.

Las Administraciones titulares podrán gestionar dicho servicio en cualquiera de las formas permitidas por su legislación reguladora y la de contratación del sector público.

Integran los patrimonios públicos de suelo:

- a. Los bienes patrimoniales de la Administración a los que una disposición legal o reglamentaria o el planeamiento territorial o urbanístico asigne expresamente tal destino, vincule a la construcción o rehabilitación de viviendas con sujeción a algún régimen de protección pública o atribuya cualquier otro uso de interés social.
- b. Los terrenos y construcciones obtenidos en virtud de las cesiones correspondientes a la participación de la Administración en el aprovechamiento urbanístico y los adquiridos con los ingresos derivados de la sustitución de tales cesiones con pagos en dinero.
- c. Los derechos de aprovechamiento urbanístico, los terrenos y construcciones adquiridos, en virtud de cualquier título y, en especial, mediante expropiación, por la Administración titular con el fin de su incorporación al correspondiente patrimonio de suelo y, en todo caso, los que lo sean como consecuencia del ejercicio de los derechos de tanteo y retracto previstos en la Ley 2/2001, de 25 junio, Ley del Suelo de Cantabria.

Así mismo, el planeamiento territorial y urbanístico podrá establecer, en el suelo urbanizable y rústico de reserva, áreas reservadas de terrenos de

posible adquisición para la constitución o ampliación por la Administración correspondiente de su patrimonio público de suelo<sup>182</sup>.

El establecimiento o la delimitación de las reservas de terrenos comportará:

- a. La declaración de la utilidad pública y la necesidad de la ocupación a efectos de expropiación forzosa por un tiempo máximo de cinco años, prorrogable una sola vez por otros dos. La prórroga deberá fundarse en causa justificada y acordarse por el procedimiento de delimitación de las unidades de actuación.
- b. La sujeción de todas las transmisiones que se efectúen en las reservas a los derechos de tanteo y retracto previstos en esta Ley en favor de la Administración correspondiente.

Los bienes de los patrimonios públicos de suelo, deberán ser destinados a:

- a. Construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, siempre que dicho fin sea compatible con las determinaciones del planeamiento urbanístico.
- b. Usos de conservación y mejora del medio ambiente, incluyéndose tanto el medio natural como el urbano, así como la protección del patrimonio arquitectónico, cultural y del paisaje rústico y urbano.
- c. La gestión pública del suelo incluyendo la adquisición, posesión, reivindicación, administración, gravamen y enajenación de toda clase de bienes, así como la asunción de facultades fiduciarias de disposición.

Además podrán destinarse a los siguientes usos de interés social:

---

<sup>182</sup> Ver GARCÍA MACHO, Ricardo, OLLER RUBERT, Marta, MUÑOZ CASTILLO, José y MUÑOZ PÉREZ, David en “Legislación sobre la Vivienda. Normativa estatal y autonómica” 4ª Edición, Tecnos 2011, pags.601 a 603.



- a. Creación y promoción de suelo para el ejercicio de nuevas actividades empresariales o ampliación de las existentes, que en ambos casos generen empleo y sean compatibles con el desarrollo sostenible.
- b. Obras de urbanización y ejecución de sistemas generales.
- c. Construcción de equipamientos colectivos y otras instalaciones de uso público municipal, siempre que sean promovidos por las Administraciones Públicas o sus sociedades instrumentales.
- d. Operaciones de iniciativa pública de rehabilitación de viviendas o de renovación urbana.
- e. Rehabilitación del Patrimonio Histórico Cultural.
- f. Mejora del medio urbano o rural, de los barrios y pedanías.
- g. Mejora de la configuración de parques y jardines.
- h. Operaciones de conservación, protección o recuperación del medio físico natural en zonas declaradas de especial protección.
- i. Planificación territorial y gestión del Patrimonio Municipal del Suelo, así como todo aquello que afecte a la catalogación, programación y actuación permanente del inventario de dicho patrimonio.
- j. Conservación, mejora y ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo.

Los bienes de los patrimonios públicos de suelo podrán ser:

- a. Enajenados mediante concurso, por precio que, cuando se destinen a viviendas sujetas a algún tipo de protección pública, será igual al de su

valor legalmente establecido. El pliego de condiciones justificará, en función de la demanda real que resulte del Registro de Demandantes de Vivienda con Protección Pública, el concreto tipo de protección pública a que se deberán destinar las viviendas y fijará los plazos máximos para la ejecución de las obras de urbanización y edificación pendientes, así como los precios máximos de venta o arrendamiento de las edificaciones.

b. Cedidos gratuitamente o por precio igual a su valor legalmente establecido cuando se destinen a viviendas sujetas a algún tipo de protección pública o a programas de conservación o mejora medioambiental, bien a cualquiera de las otras Administraciones Públicas territoriales o, en general, a cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público, mediante convenio suscrito a tal fin, bien a entidades cooperativas o de carácter benéfico o social sin ánimo de lucro mediante concurso.

Cuando los concursos a que se refieren las letras a y b queden desiertos, la Administración actuante podrá enajenar directamente los bienes, con sujeción a los pliegos o bases de unos y otros.

c. Cedidos gratuitamente, mediante convenio suscrito a tal fin, a cualquiera de las restantes Administraciones territoriales o, en general, a cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público, para la ejecución de equipamientos públicos o de otras instalaciones de utilidad pública o interés social.

d. Permutados directamente por otros bienes inmuebles de conformidad con la normativa de patrimonio de la Administración titular del patrimonio público de suelo, en el caso de operaciones de realojo, renovación urbana, o promoción de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública.

A los efectos del presente artículo, se entenderá por persona jurídica de derecho privado perteneciente al sector público la sociedad mercantil en cuyo capital sea mayoritaria la participación directa o indirecta de una o varias Administraciones Públicas o personas jurídicas de Derecho público.

e. Los terrenos destinados a sistemas generales o dotaciones públicas locales no incluidos o adscritos a sectores o unidades de actuación podrán obtenerse mediante permuta con terrenos pertenecientes al patrimonio público de suelo y que sean de características adecuadas para servir de soporte al aprovechamiento urbanístico que corresponda subjetivamente a su propietario.

La permuta de terrenos se llevará a cabo por el procedimiento previsto en el artículo 128 de la Ley 2/2001, de 25 junio, Ley del Suelo de Cantabria y requerirá que previamente se haya determinado el aprovechamiento urbanístico que corresponde al propietario afectado y los terrenos pertenecientes al patrimonio público de suelo que van a ser permutados.

Son condiciones de las enajenaciones de bienes del patrimonio público de suelo:

a. El sometimiento al derecho de tanteo y retracto regulado en el artículo 83 de la Ley 2/2001, de 25 junio, Ley del Suelo de Cantabria

b. La vinculación, cuando su destino sea residencial en los términos de la letra a del número 1 del artículo 79 de la Ley 2/2001, de 25 junio, Ley del Suelo de Cantabria, a la construcción de viviendas sujetas a algún tipo de protección pública, si bien de promoción privada por el adquirente.

c. La enajenación, permuta o cesión de los bienes de los patrimonios públicos de suelo deberá efectuarse en condiciones que aseguren, cuando

proceda, los plazos máximos de urbanización y edificación y los precios finales de las viviendas e impidan, en todo caso, a los adquirentes tanto de aquéllos como de éstas la ulterior enajenación por precio superior al de adquisición con el incremento derivado de los índices pertinentes.

d. Los bienes del patrimonio público de suelo no podrán enajenarse, gravarse ni permutarse sin autorización del órgano competente de la Comunidad Autónoma, cuando su valor exceda del 25% de los recursos ordinarios del presupuesto anual del Municipio. No obstante, se dará cuenta al órgano competente de la Comunidad Autónoma de toda enajenación de bienes que se produzca.

e. Las condiciones recogidas en las letras a, b y c anteriores se harán constar en el Registro de la Propiedad de acuerdo con la legislación hipotecaria.

En relación con los derechos de superficie, su finalidad y características del derecho de superficie, la Administración de la Junta de Comunidades y los Municipios podrán constituir el derecho de superficie en terrenos de su propiedad o integrantes del patrimonio público del suelo con destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o con precio tasado, así como a otros usos de interés social, cuyo derecho corresponderá al superficiario.

La concesión del derecho de superficie, así como su carácter oneroso, se registrarán por las mismas reglas establecidas para los patrimonios públicos de suelo.

La concesión del derecho de superficie por la Administración y demás personas públicas y su constitución por los particulares gozará de los

beneficios derivados de la legislación de viviendas de protección pública, siempre que se cumplan los requisitos en ella establecidos.

Comunidad de Madrid.- la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, al establecer los principios rectores y fines de la ordenación urbanística<sup>183</sup>, establece que son fines de la ordenación urbanística, entre otros, la orientación de las actuaciones públicas y privadas en orden a hacer efectivo el derecho de todos a una vivienda digna y adecuada, especialmente mediante la calificación de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública y la constitución de patrimonios públicos de suelo.

La gestión de los planes aprobados deberá armonizar en el tiempo la construcción de viviendas libres y protegidas.

En el suelo urbanizable sectorizado, el Plan General contendrá el señalamiento para cada sector, con el carácter de determinaciones estructurantes, del uso global y el aprovechamiento unitario. Asimismo, y con carácter igualmente estructurante, para cada sector en el que exista uso residencial, se deberá señalar el porcentaje de viviendas sujetas a protección pública.

Toda alteración de la ordenación establecida por un Plan de Ordenación Urbanística que aumente la edificabilidad, desafecte el suelo de un destino público o descalifique suelo destinado a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, deberá contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la cantidad y calidad de las dotaciones previstas respecto del aprovechamiento urbanístico del suelo, sin incrementar éste en detrimento de la proporción ya alcanzada entre unas y otras, así como las

---

<sup>183</sup> Ver GARCÍA MACHO, Ricardo, OLLER RUBERT, Marta, MUÑOZ CASTILLO, José y MUÑOZ PÉREZ, David en “Legislación sobre la Vivienda. Normativa estatal y autonómica” 4ª Edición, Tecnos 2011, pag. 945 y ss

posibilidades de acceso real a la vivienda, y, en todo caso, asegurar la funcionalidad y el disfrute del sistema de redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos. En ningún caso será posible la recalificación para otros usos de terrenos cuyo destino efectivo sea docente, sanitario o viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social, salvo que, previo informe de la Consejería competente por razón de la materia, se justifique la innecesariedad de la permanencia de dicho destino, en cuyo caso el o los nuevos usos previstos deberán ser preferentemente públicos o de interés social.

Para el sistema de redes públicas supramunicipales, deberá cederse a la Comunidad de Madrid, gratuitamente y libre de cargas, terreno en la cuantía de 20 metros cuadrados de suelo por cada 100 metros cuadrados contruidos de cualquier uso. Del total de cada cesión, deberá destinarse la tercera parte, como mínimo, a la red de viviendas públicas o de integración social.

Sin perjuicio de su juego como consecuencia de la aplicación del sistema de expropiación para la ejecución del planeamiento urbanístico y en el seno de los restantes sistemas de ejecución en los supuestos previstos en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, la expropiación forzosa por razón de urbanismo procederá, además de en los supuestos previstos por la legislación general pertinente en los siguientes, cuya concurrencia determinará por sí misma la utilidad pública de aquélla:

La obtención de terrenos destinados en el planeamiento a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como a usos declarados de interés social.

Cuando se trate de obras de nueva planta o de ampliación, reforma, modificación o rehabilitación en edificios ya existentes, de carácter

provisional o permanente, con o sin previa demolición de aquéllos, que, conforme a la legislación general de ordenación de la edificación, precisen de proyecto de obras de edificación, la intervención municipal se producirá conforme a las siguientes reglas:

Sólo podrá comenzarse la ejecución de las obras previa licencia urbanística, solicitada con aportación de los documentos en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, si las obras de nueva planta que se pretendan llevar a cabo consisten en la construcción de viviendas en régimen de protección, a los documentos anteriores se añade el de la petición al órgano competente de la Comunidad de Madrid de calificación provisional de las viviendas.

Si las obras ejecutadas consisten en la construcción de viviendas en régimen de protección, la licencia de primera ocupación no podrá concederse sin que se acredite la calificación definitiva de las mismas por el órgano competente de la Comunidad de Madrid, la no acreditación implicará la denegación de la licencia.

Los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo, una vez incorporados al proceso urbanizador o edificatorio, se destinarán, de conformidad con las técnicas y los procedimientos establecidos en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, al siguiente fin<sup>184</sup>:

- Construcción, rehabilitación o mejora de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social, en el marco de las políticas o programas establecidos por las Administraciones públicas.

---

<sup>184</sup> Ver GARCÍA MACHO, Ricardo, OLLER RUBERT, Marta, MUÑOZ CASTILLO, José y MUÑOZ PÉREZ, David en “Legislación sobre la Vivienda. Normativa estatal y autonómica” 4ª Edición, Tecnos 2011, pag 948, artículo 176.

Los bienes de los patrimonios públicos de suelo, así como los restantes bienes de la Comunidad de Madrid y de los municipios clasificados como suelo urbano y urbanizable pueden ser:

- Cedidos, por precio fijado en convenio interadministrativo suscrito al efecto, a cualquier Administración pública o entidades de ellas dependientes o a ellas adscritas para el fomento de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública o la realización de programas de conservación o mejora medioambiental.
- Adjudicados, por el precio fijado al efecto, o, en su caso, cedidos gratuitamente, en uno y otro caso por concurso, a entidades cooperativas o de carácter benéfico o social sin ánimo de lucro para la construcción de viviendas sujetas a cualquier régimen de protección pública o la realización de fines de interés social.
- Cedidos gratuitamente, mediante convenio suscrito a tal fin, a cualquier Administración Pública o entidad de ella dependiente o adscrita, para la ejecución de dotaciones públicas o promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social.

La Administración de la Comunidad de Madrid y los municipios podrán constituir el derecho de superficie en terrenos de su propiedad o integrantes del patrimonio público del suelo con destino a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de integración social, equipamientos, así como a otros usos de interés social, cuyo derecho corresponderá al superficiario.

La concesión del derecho de superficie por la Administración y demás personas públicas y su constitución por los particulares gozará de los



beneficios derivados de la legislación de viviendas de protección pública, siempre que se cumplan los requisitos en ella establecidos.

Estarán sujetos al derecho de tanteo y, en su caso, retracto en favor de la Comunidad de Madrid, las transmisiones onerosas de bienes inmuebles, sean terrenos, construcciones o edificaciones, así como la constitución y transmisión igualmente onerosas, de derechos reales sobre los mismos, que se realicen en los terrenos y edificaciones que, por su calificación urbanística, deban destinarse a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

A estos efectos la delimitación de los suelos sometidos a derecho de tanteo y retracto se llevará a cabo por los instrumentos de la ordenación del territorio, por el planeamiento urbanístico, o por Resolución de la Consejería competente por razón de la materia, previa información pública por plazo de veinte días.

Serán sancionados con multa del 10 al 15 por 100 del valor del edificio, planta, local o dependencia, calculado conforme a la legislación vigente en cada caso, quienes alteren el uso a que estuvieran destinados por el planeamiento urbanístico, o defrauden por cualquier procedimiento, incluido el precio de venta, el régimen de protección a que estuvieran sujetos los destinados a vivienda.

Comunidad Valenciana.- La Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana, regula los objetivos y finalidades de la actividad administrativa en el urbanismo.

La actividad urbanística tiene, entre otros, los siguientes objetivos y finalidades<sup>185</sup>:

- Garantizar el derecho a una vivienda digna y adecuada para todos los ciudadanos, establecido en el artículo 47 de la Constitución, mediante la promoción de suelo asequible y el fomento de la edificación y rehabilitación de viviendas en régimen de protección pública.

Constituyen la ordenación estructural del planeamiento las determinaciones que sirven para dar coherencia a la ordenación urbanística del territorio en su conjunto, y, en particular, para sectores de suelo urbanizable de uso residencial, y, en su caso, urbanos: fijación del porcentaje mínimo de edificación con destino a vivienda de protección pública.

El territorio de la Comunidad Valenciana se ordenará mediante los Instrumentos regulados en la legislación autonómica sobre ordenación del territorio y protección del paisaje y los Planes Especiales, que, en desarrollo, complemento o incluso modificación del planeamiento general y parcial, cumplen cualquiera de los siguientes cometidos: crear o ampliar reservas de suelo dotacional; definir y proteger las infraestructuras o vías de comunicación, el paisaje y el medio rural; adoptar medidas para la mejor conservación de inmuebles de interés cultural o arquitectónico; definir las condiciones de urbanización y edificación de ámbitos concretos sujetos a actuaciones urbanísticas singulares; concretar el funcionamiento de las redes de infraestructuras; y vincular áreas o parcelas, urbanas o urbanizables, a la construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

---

<sup>185</sup> Ver GARCÍA MACHO, Ricardo, OLLER RUBERT, Marta, MUÑOZ CASTILLO, José y MUÑOZ PÉREZ, David en “Legislación sobre la Vivienda. Normativa estatal y autonómica” 4ª Edición, Tecnos 2011, pag 965, artículo 4.

Las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio fijarán criterios y objetivos que tengan por finalidad la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos y, en concreto y como mínimo, respecto de: Acceso a la vivienda: Objetivos de política de vivienda y, en especial, de atención a la demanda de la sometida a protección pública, que materialicen cuantitativa y temporalmente, de forma vinculante, las conclusiones derivadas del estudio de demanda a que se refiere el artículo 9 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, fijando el porcentaje de suelo destinado a tal fin que debe reservarse en los planes parciales y de reforma interior que desarrollen el plan.

Los planes calificarán como suelo dotacional a las parcelas cuyo destino efectivo precedente haya sido el uso público docente o sanitario y aquellas de titularidad pública de cualquier administración cuyo destino precedente haya sido también dotacional, incluidos los elementos funcionales de las redes de infraestructura general y instalaciones adscritas a la defensa; excepto cuando, con un informe previo de la Consellería competente por razón de la materia y de la administración titular del terreno dotacional se justifique la innecesariedad de destinar el suelo a dichas finalidades; destinándose preferentemente, en este caso, a viviendas sujetas a algún régimen de gestión pública o a otros usos públicos o de interés social.

En los términos establecidos por la presente ley, los programas de actuación integrada podrán ser aprobados a iniciativa de la administración autonómica, por sí misma o a través de sus organismos o entidades o de las empresas de capital íntegramente público o participadas mayoritariamente por esta administración, para la promoción de suelo con destino a dotaciones públicas o a actuaciones promotoras que fomentan la

industrialización o la vivienda sujeta a cualquier régimen de protección pública.

En este caso, su tramitación y aprobación se sujetará a las reglas establecidas para los planes especiales, de acuerdo con lo que dispone el artículo 89 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.

En el mismo acuerdo en que se decida la obertura del procedimiento para la gestión indirecta de un programa de actuación integrada, se aprobarán las bases particulares reguladoras en las que se establecerán, como mínimo, la descripción de los objetivos de edificación privada que han de cumplirse en el ámbito de la actuación, con especial referencia a aquellas construcciones privadas que revistan un especial interés social por tratarse de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o por tratarse de construcciones o instalaciones de interés terciario o industrial.

Los criterios de adjudicación relativos a la alternativa técnica valorarán, entre otros, el número, diseño, ubicación y calidad de las viviendas sometidas a algún régimen de protección que se comprometa a promover el urbanizador.

En los supuestos de gestión directa para la promoción de suelo con destino a viviendas protegidas, la adjudicación de terrenos correspondientes a la cesión del 10 por 100 de aprovechamiento se efectuará gratuitamente a favor de la urbanizadora, vinculado a ese destino<sup>186</sup>.

---

<sup>186</sup> Ver artículo 23 de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana que dice: “La transformación del suelo clasificado como urbanizable comportará los deberes de cesión, de equidistribución, así como de costear la urbanización que prescribe la legislación estatal, que, con carácter previo o simultáneo a la edificación, se concretarán en los siguientes: ...b) Ceder gratuitamente las parcelas edificables correspondientes a la cesión del 10% o porcentaje que legalmente corresponda de aprovechamiento tipo libre de cargas de urbanización. Las parcelas que por este concepto reciba la administración actuante, así como los ingresos que reciba por indemnización sustitutiva de dicha cesión, quedarán integradas en el patrimonio público de suelo”

Cuando los propietarios retribuyan en metálico la labor urbanizadora se ha de observar que el importe final de las cuotas meritadas por cuenta de cada parcela se determinará repartiendo entre todas las resultantes de la actuación, en directa proporción a su aprovechamiento objetivo, las cargas totales del programa o unidad de ejecución. Este criterio de reparto podrá corregirse según reglas objetivas y generales, estipuladas en el programa o al aprobarse el proyecto de reparcelación, para compensar diferencias sensibles de valor derivadas de la presencia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o de usos de menor valor objetivo. Esta corrección también podrá usarse excepcionalmente para compensar ventajas diferenciales o inconvenientes que reporte para parcelas determinadas la proximidad en la implantación de servicios concretos. El proyecto de reparcelación contendrá una justificación de los coeficientes de ponderación utilizados con estos fines.

Los patrimonios públicos de suelo son un instrumento de política de suelo y vivienda de carácter finalista, cuyos bienes e ingresos están vinculados a los usos de interés social o de utilidad pública definidos en el planeamiento y destinados a cubrir las necesidades previstas en el mismo, con el fin de regular el mercado de terrenos y obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública que faciliten la ejecución del planeamiento y garanticen la promoción y edificación de viviendas de protección pública.

Los bienes del Patrimonio Municipal de Suelo, una vez incorporados al proceso de urbanización y edificación, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social, de acuerdo con el planeamiento urbanístico.

Los municipios de más de 10.000 habitantes destinarán íntegramente el patrimonio público de suelo correspondiente al tanto por ciento de la cesión de aprovechamiento urbanístico que le corresponda por actuaciones en suelo urbanizable residencial a la promoción de viviendas de protección pública. Podrán hacerlo bien mediante promoción directa, bien por enajenación gratuita u onerosa del suelo vinculada a tal fin.

Al menos la mitad de este suelo deberá ser enajenado de forma onerosa, en cuyo caso será por concurso, o cesión gratuita de terrenos. El precio de la enajenación no podrá sobrepasar, incluyendo los gastos de urbanización que puedan corresponderle, el máximo fijado por la legislación reguladora de Viviendas de Protección Oficial o tipo equivalente que la sustituya, para el lugar y momento en que se produzca.

Los municipios con población comprendida entre 5.000 y 10.000 habitantes afectarán los bienes del Patrimonio Municipal del Suelo, o los recursos derivados de su transmisión, a usos sociales de carácter público, preferentemente a la promoción y construcción de viviendas sujetas a protección pública, al menos en una proporción no inferior al 25 por 100 de dicho Patrimonio en el ejercicio correspondiente.

Los planes generales han de incluir en la memoria justificativa un estudio sobre la previsión de las necesidades de vivienda protegida en el término municipal, incluyendo en sus fichas de planeamiento y gestión del suelo urbanizable residencial la proporción de viviendas de esta índole que se tenga que materializar en el desarrollo de cada sector de suelo urbanizable. La aprobación de dichos planes necesitará informe previo preceptivo y vinculante emitido por los órganos de la administración autonómica competentes en materia de vivienda integrados en la correspondiente

Conserjería, sobre las previsiones del planeamiento en materia de vivienda protegida.

La aprobación definitiva de los planes generales que cuenten con suelo urbanizable residencial con ordenación pormenorizada, planes parciales, planes de reforma interior y programas para el desarrollo de actuaciones integradas en el suelo urbanizable residencial requerirá, necesariamente, la previa localización de los terrenos para la construcción de viviendas protegidas, conforme con el estudio de necesidades y las fichas de planeamiento y gestión referidas en el número 1 del presente artículo.

Mediante Decreto del Consell de la Generalitat, con carácter subsidiario y transitorio, se podrán fijar porcentajes mínimos de reserva de suelo vinculado a la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en suelo urbanizable o suelo urbano que deba ser desarrollado mediante Planes de Reforma Interior, para los municipios de la Comunidad Valenciana cuyos Planes Generales no estén adaptados a esta Ley.

Podrá hacerlo de forma individualiza para cada uno de los municipios o por grupos de ellos que presenten características homogéneas, que permitan un mismo tratamiento.

Así mismo, en desarrollo de la anteriormente citada Ley Urbanística, el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística establece la exigibilidad de la cesión del metro cuadrado de suelo no urbanizable protegido en reclasificaciones de suelo no urbanizable común.

La cesión de suelo no urbanizable protegido en reclasificaciones de suelo no urbanizable común prevista en el artículo 13.6 de la Ley de Ordenación

del Territorio y Protección del Paisaje, no resultará exigible para aquellas actuaciones de uso dominante residencial o industrial cuyo Índice de Edificabilidad Bruta propuesto fuera inferior a 0,35 m<sup>2</sup>t/ m<sup>2</sup>s y cuya tramitación se hubiera iniciado con anterioridad al 1 de enero de 2006.

Tampoco será exigible la referida cesión en aquellas reclasificaciones cuya tramitación se hubiera iniciado con anterioridad al 1 de enero de 2006 y tengan por objeto destinar al menos el 50% de la edificabilidad residencial del ámbito a la promoción de Vivienda Protegida

A los efectos del cómputo del Índice de Edificabilidad Bruta previsto en el punto anterior, de conformidad con el artículo 20.5 de este Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística, se excluirá la parte o porcentaje de techo edificable que se destine por el planeamiento a la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

A efecto de lo previsto en el artículo 46.4 y en la disposición transitoria quinta de la Ley Urbanística Valenciana, y en el artículo 9 de la Ley de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, se establecen las reservas mínimas que se aplicarán al suelo urbanizable y en su caso al suelo urbano que deba ser desarrollado mediante Planes de Reforma Interior en los supuestos previstos en el artículo 73 de la Ley Urbanística Valenciana, mientras los Planes Generales vigentes no se adapten a la Ley Urbanística Valenciana.

Teniendo en cuenta la situación del mercado inmobiliario residencial de la Comunidad Valenciana, a fin de aplicar esas reservas mínimas, se establecen unas zonas en relación con la asignación de los municipios a zonas geográficas de conformidad con las establecidas por el correspondiente Plan de vivienda que esté vigente.



En el desarrollo de planeamiento urbanístico de sectores que por tratarse de zonas de segunda residencia, turísticas, etc. o en aquellas que por sus características tipológicas o densidades de edificación inferiores a 0,3 m<sup>2</sup>t/m<sup>2</sup>s no admitan tipología adecuadas para viviendas de protección pública, las previsiones para su cumplimiento y localización territorial podrán substanciarse en otros ámbitos o sectores del planeamiento, conforme a la legislación vigente.

La intervención de los poderes públicos en áreas urbanas, especialmente en núcleos históricos o degradados, tendrá como objeto revitalizarlas, regenerar la morfología urbana tradicional o conseguir una mejor integración urbanística o social en el conjunto del municipio, respetando en su caso, la trama y casalicio que tenga un valor patrimonial.

Para conseguir los anteriores objetivos las políticas públicas adoptarán medidas tendentes a generar espacios libres, rehabilitar y construir edificios con destino a equipamientos públicos o a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Con tal fin, en el planeamiento municipal, tanto general como de desarrollo, se calificarán con cualquiera de los destinos indicados aquellos solares vacantes donde pudiendo solicitarse la licencia de obras no se haya solicitado en el plazo expresado en el punto anterior, procurando en cualquier caso incrementar las dotaciones públicas en las zonas urbanas infradotadas.

En las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio se fijarán objetivos de política de vivienda y, en especial, de atención a la demanda de la sometida a protección pública, que materialicen cuantitativa y temporalmente, de forma vinculante, las conclusiones incluidas en la memoria justificativa de los planes de acción territorial y los planes generales, fijando el porcentaje de suelo destinado a

tal fin que debe preverse en los planes parciales y de reforma interior que desarrollen el planeamiento general.

El plan general deberá prever como elemento integrante de la red primaria de reserva de suelo dotacional público, suelo destinado a viviendas dedicadas a residencia permanente en régimen de alquiler para persona mayores, discapacitadas o menores de 35 años<sup>187</sup>.

Las Administraciones públicas valorarán entre los criterios para la adjudicación de Programas de Actuaciones Integradas el mayor compromiso razonable del urbanizador de destinar los terrenos en que se concrete su retribución en especie a la promoción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública.

Quedan excluidas de la obligación de tal cesión aquellas reclasificaciones singulares promovidas por la Administración Pública, sus concesionarios, agentes o empresas públicas, que tengan por objeto exclusivo la implantación de cualquier tipo de equipamiento o actuaciones de interés público y social. A estos efectos se considerará que una actuación es de interés público y social cuando, al menos, el 50% de la edificabilidad residencial del ámbito se destina a la promoción de vivienda de protección pública. La exclusión se predicará únicamente respecto al porcentaje de edificación con destino a vivienda de protección pública que fije la ordenación estructural, dentro del marco establecido en el artículo 36.1.i) de la Ley Urbanística Valenciana.

---

<sup>187</sup> Ver artículo 52.2d) de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana que establece que “2. Necesariamente el Plan General deberá prever los siguientes elementos de la red primaria: .... d) Suelo destinado a viviendas dedicadas a residencia permanente en régimen de alquiler para personas mayores, discapacitadas o menores de 35 años. Reglamentariamente se establecerá el régimen de titularidad del suelo y de la construcción, así como las condiciones de acceso a estas viviendas.”

Son objetivos de las acciones para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos la previsión de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

En todo caso, procederá aplicar coeficientes correctores a la edificabilidad con destino a vivienda protegida cuya reserva sea obligatoria en aplicación del plan.

El contenido de las normas urbanísticas de carácter estructural se concretará para sectores de suelo urbanizable de uso residencial, y, en su caso, urbanos fijación del porcentaje mínimo de edificación con destino a vivienda de protección pública.

Sin perjuicio de su documentación en papel, los planos de información siempre deberán constar soporte digital, tendrán la escala que corresponda, y se referirán a los sectores de suelo urbanizable residencial identificación de las parcelas con destino a viviendas de protección pública.

La documentación de los Planes de Reforma Interior será la propia de un Plan Parcial, y además deberá incluir el estudio de su incidencia sobre la población afectada, cuando se trate de Planes de Reforma Interior del tipo contemplado en el Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprobó el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística. Su memoria justificativa deberá acompañar un estudio sobre la incidencia del Plan en la edificación residencial existente y, especialmente, en la que deba desaparecer o ser demolida por ser incompatible con las determinaciones del nuevo plan, analizando las opciones de realojo y detallando, en su caso, las operaciones de vivienda sujeta a protección pública previstas.

Podrán formularse Planes Especiales como complemento, desarrollo, mejora o incluso modificación del planeamiento general y parcial, que pueden cumplir alguno o algunos del siguiente cometido, la vinculación a regímenes de protección pública: cuando tengan por objeto vincular áreas o parcelas, urbanas o urbanizables, a la construcción o rehabilitación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública cuando el Plan General se hubiera limitado a prever su destino residencial.

Los Planes Especiales de vinculación a regímenes de protección pública podrán cumplir alguna de las siguientes funciones<sup>188</sup>:

- a) Identificar las áreas y parcelas vinculadas a dicho régimen, con estimación del número de viviendas o porcentaje de las previstas.
- b) Precisar el régimen o regímenes de protección a que quedan sujetas.
- c) Definir las medidas para su conservación, estética y funcionalidad en caso de rehabilitaciones.
- d) Regular la composición y detalles constructivos y de jardinería en caso de operaciones de rehabilitación integral de un barrio o conjunto.
- e) Identificar el instrumento de planeamiento para su desarrollo, e incorporar las determinaciones propias de una ficha de planeamiento.

La elección de una alternativa técnica se efectuará tomando en consideración los Criterios que favorezcan el acceso a una vivienda digna para colectivos socialmente desfavorecidos y siempre que parte de las viviendas que se construyan sean en régimen de protección, bien en venta,

---

<sup>188</sup> Ver artículo 182 del Decreto 67/2006, de 19 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística.

alquiler o alquiler con opción de compra, que los colectivos a los que vayan destinadas sean preferentemente, jóvenes menores de 35 años, familias monoparentales con cargas familiares, mujeres víctimas de violencia doméstica, personas mayores, discapacitados u otros colectivos en riesgo de exclusión social, y residentes en el ámbito del programa.

De conformidad con el artículo 135.3 de la Ley Urbanística Valenciana, los criterios de puntuación de las Alternativas Técnicas, y su importancia relativa, y concretamente el número, diseño, ubicación y calidad de las viviendas sometidas a algún régimen de protección que se comprometa a promover el urbanizador. Este criterio representará entre un 5 por ciento y un 15 por ciento.

En los programas por gestión directa la retribución al urbanizador será preferentemente y sin perjuicio de lo establecido en el artículo 167.3 de la Ley Urbanística Valenciana mediante la cesión de terrenos edificables cuando aquel asuma el compromiso de promover, sobre todos los terrenos que reciba como pago por su retribución, viviendas sujetas a algún régimen de protección pública u otros usos de interés social hasta el límite y dentro del marco de lo establecido en el artículo 36.1.i) de la Ley Urbanística Valenciana.

Preferentemente, el destino será la construcción de viviendas con protección pública.

El pliego de condiciones del concurso o subasta debe señalar, según los casos, los criterios de adjudicación del concurso, ponderando las condiciones anteriores de forma que tengan un peso predominante respecto a otras, y equilibrado entre sí. Con carácter general se dará preferencia a las ofertas destinadas a la construcción de viviendas de protección pública. Motivadamente, en atención a las particulares circunstancias de hecho

concurrentes en cada caso concreto y de acuerdo con el planeamiento urbanístico el pliego podrá dar preferencia a las ofertas destinadas a la realización de actuaciones de mejora de entornos urbanos, u otros usos de interés social debidamente identificados en el pliego.

Cada Registro Municipal de Urbanismo constará de nueve secciones, y concretamente la Sección 4ª, establecerá los bienes inmuebles del Patrimonio Municipal del Suelo que deban destinarse a la promoción y edificación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Dada la diversidad de las reservas en la legislación autonómica, que hemos expuesto y pormenorizado, y con el fin de poder concluir con una visión global, a modo de resumen se acompaña, como Anexo II a este trabajo, cuadro resumen indicativo de las reservas en las Comunidades Autónomas.

#### **b.1) Especial concreción en la normativa urbanística valenciana.**

En la Comunidad Autónoma Valenciana, la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana (LUV, en adelante), de reciente aprobación, ha incorporado algunas modificaciones en materia de vivienda protegida, respecto de la normativa urbanística precedente.

El Preámbulo hace mención en su apartado V a la Vivienda Protegida, en el que se afirma que:

“Se establece una nueva regulación de los patrimonios públicos de suelo, asignándoles funciones relacionadas con la oferta de suelo para viviendas sociales, exigiendo a los municipios de más de 10.000 habitantes que dediquen a la construcción de vivienda protegida, la totalidad del suelo que obtengan para la cesión del diez por ciento del aprovechamiento tipo derivada de la gestión del suelo urbanizable residencial.”

Tal regulación viene recogida en el artículo 262 LUV: “Medidas urbanísticas para la construcción de viviendas sujetas a protección pública”:

1.- Municipios de más de 10.000 habitantes: destinarán íntegramente el patrimonio público de suelo correspondiente a la cesión de aprovechamiento urbanístico que corresponde a actuaciones en suelo urbanizable a la promoción de vivienda de protección pública. Mediante enajenación gratuita u onerosa, o bien mediante promoción directa.

2.- Municipios con población comprendida entre 5.000 y 10.000 habitantes, afectarán los bienes del patrimonio municipal de suelo, o los recursos derivados de su transmisión, a usos sociales de carácter público, preferentemente a la promoción y construcción de viviendas sujetas a régimen de protección pública, al menos en una porción no inferior al 25 % de dicho patrimonio en el ejercicio correspondiente.

3.- Cuando la demanda de vivienda protegida esté satisfecha justificadamente, o la necesidad del municipio de destinarlos a otros usos de interés público así lo exijan, podrá eximirse hasta el 50% de la obligación a la que se refieren los puntos anteriores.

La importante actividad urbanística de la Comunidad Valenciana puede favorecer la puesta en el mercado de suelo destinado a la producción de vivienda protegida, si se cumplen las determinaciones del artículo 262.1 y siempre que no se aplique de manera generalizada el tercer apartado de dicho artículo.

La nueva normativa urbanística incorpora, adicionalmente, la exigencia de analizar las necesidades de vivienda protegida en los Planes Generales de

Ordenación Urbana lo que, a priori, puede favorecer la creación de reservas de suelo destinado a la producción de Viviendas protegidas.

La Disposición Adicional Sexta de LUV regula la exigencia mencionada: “Los Planes generales han de incluir en la memoria justificativa un estudio sobre la previsión de las necesidades de vivienda protegida en el término municipal, incluyendo en sus fichas de planeamiento y gestión del suelo urbanizable residencial la proporción de viviendas de ésta índole que se tenga que materializar en el desarrollo de cada sector de suelo urbanizable. La aprobación de dichos planes necesitará informe previo preceptivo y vinculante emitido por los órganos de la administración autonómica competentes en materia de vivienda integrados en la correspondiente Consejería, sobre las previsiones del planeamiento en materia de vivienda protegida”

Además, añade que “la aprobación definitiva de los planes generales que cuenten con suelo urbanizable residencial con ordenación pormenorizada, planes parciales, planes de reforma interior y programas para el desarrollo de actuaciones integradas en suelo urbanizable residencial requerirá, necesariamente, la previa localización de los terrenos para la construcción de viviendas protegidas, conforme con el estudio de necesidades y las fichas de planeamiento y gestión.”

La Ley Urbanística Valenciana ha suprimido, no obstante, un procedimiento contemplado en la anterior normativa urbanística, que favorecía la obtención de suelo para la producción de Viviendas Protegidas por parte de los operadores urbanísticos. Este procedimiento consiste en el Régimen de Adjudicación Preferente .



## **5.- La estructura de la reserva.**

### **5.1.- Elementos subjetivos.**

#### **a) La Administración competente**

Para determinar los elementos subjetivos de las reservas de suelo para vivienda protegida, esto es, quién puede establecer la ordenación correspondiente y gestionarla, será necesario acudir a la legislación de ordenación del territorio y urbanística autonómica.

Puesto que las reservas son un instrumento de ordenación de los Planes de urbanismo, es evidente que será la Administración Municipal la competente en primera línea para determinar las características de la reserva y de su ordenación, su concreción real y las pautas de su gestión.

Podemos decir que la normativa urbanística establece que todos los Municipios deberán tener su propio Plan General de Ordenación Urbana, tanto en las previsiones de la normativa estatal preconstitucional en materia de urbanismo, como en el resto de la normativa autonómica de aplicación .

#### **i.- Su establecimiento mediante instrumento de ordenación.**

Las reservas de suelo para vivienda protegida tienen una regulación escalonada, como se ha indicado, entre la legislación estatal que recoge los criterios básicos, la regulación de ordenación del territorio y urbanística autonómica que especifica sus características, y los Planes de urbanismo que la concretan en su ordenación.

Debido a ello, el escalón inferior de regulación corresponde a los Ayuntamientos que al elaborar los Planes de urbanismo han de determinar este instrumento de ordenación, que son las reservas.

Así se desprende de la legislación vigente en la materia y de la propia naturaleza de las reservas para vivienda protegida. Sin ir mas lejos, merece la pena reproducir textualmente lo que al respecto señala el artículo 10.b) de la Ley del Suelo de 2008 cuando dice refiriéndose a la reserva mínima “esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación”.

Por tanto, la intervención autonómica y la intervención municipal son determinantes en la ordenación de las reservas.

## **ii.- La gestión.**

Para justificar la buena práctica de esta técnica de planificación, debemos predeterminar que, efectivamente, cuando el Municipio desee desarrollar esa actuación, deberá ser económica y urbanísticamente viable. Para poder justificar este extremo, es imprescindible, previamente, simular el desarrollo y extraer los valores económicos y los derechos afectados por la actuación de Planificación.

El artículo 21 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, determina el ámbito del régimen de valoraciones, por el que se deberá considerar las valoraciones del suelo, las instalaciones, construcciones y edificaciones, y los derechos constituidos sobre o en relación con ellos.

Tendrán por objeto:

- La verificación de las operaciones de reparto de beneficios y cargas u otras precisas para la ejecución de la ordenación territorial y urbanística en las que la valoración determine el contenido patrimonial de facultades o deberes propios del derecho de propiedad, en defecto de acuerdo entre todos los sujetos afectados.
- La fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de ésta y la legislación que la motive.
- La fijación del precio a pagar al propietario en la venta o sustitución forzosas.
- La determinación de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública.

Debemos tener en cuenta que las valoraciones contenidas en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, se entienden referidas a:

- Cuando se trate de las operaciones contempladas en el punto primero del apartado anterior, a la fecha de iniciación del procedimiento de aprobación del instrumento que las motive.
- Cuando se aplique la expropiación forzosa, al momento de iniciación del expediente de justiprecio individualizado o de exposición al público del proyecto de expropiación si se sigue el procedimiento de tasación conjunta.

- Cuando se trate de la venta o sustitución forzosas, al momento de la iniciación del procedimiento de declaración del incumplimiento del deber que la motive.
- Cuando la valoración sea necesaria a los efectos de determinar la indemnización por responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, al momento de la entrada en vigor de la disposición o del comienzo de la eficacia del acto causante de la lesión.

Es fundamental hacer mención a los Criterios generales para la valoración de inmuebles<sup>189</sup>, regulados en el artículo 22 del Real Decreto Legislativo

---

<sup>189</sup> Ver artículo 22 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo que establece que:

*“1. El valor del suelo corresponde a su pleno dominio, libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad.*

*2. El suelo se tasará en la forma establecida en los artículos siguientes, según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive.*

*Este criterio será también de aplicación a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, tanto si estuvieran previstos por la ordenación territorial y urbanística como si fueran de nueva creación, cuya valoración se determinará según la situación básica de los terrenos en que se sitúan o por los que discurren de conformidad con lo dispuesto en esta Ley.*

*3. Las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en el suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes.*

*En el suelo urbanizado, las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajusten a la legalidad se tasarán conjuntamente con el suelo en la forma prevista en el apartado 2 del [artículo 24](#).*

*Se entiende que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimante que requiriesen, o han sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística.*

*La valoración de las edificaciones o construcciones tendrá en cuenta su antigüedad y su estado de conservación. Si han quedado incursas en la situación de fuera de ordenación, su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil.*

*4. La valoración de las concesiones administrativas y de los derechos reales sobre inmuebles, a los efectos de su constitución, modificación o extinción, se efectuará con arreglo a las disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de los mismos; y subsidiariamente, según las normas del derecho administrativo, civil o fiscal que resulten de aplicación.*

2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo Texto Refundido de la Ley del Suelo Estatal.

En este sentido, el valor del suelo corresponde a su pleno dominio, libre de toda carga, gravamen o derecho limitativo de la propiedad.

El suelo se tasará en la forma establecida en los artículos 23 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, según su situación y con independencia de la causa de la valoración y el instrumento legal que la motive<sup>190</sup>.

---

Al expropiar una finca gravada con cargas, la Administración que la efectúe podrá elegir entre fijar el justiprecio de cada uno de los derechos que concurren con el dominio, para distribuirlo entre los titulares de cada uno de ellos, o bien valorar el inmueble en su conjunto y consignar su importe en poder del órgano judicial, para que éste fije y distribuya, por el trámite de los incidentes, la proporción que corresponda a los respectivos interesados.”

<sup>190</sup> Ver artículo 23 1. del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, que dice:

- a. *“Los terrenos se tasarán mediante la capitalización de la renta anual real o potencial, la que sea superior, de la explotación según su estado en el momento al que deba entenderse referida la valoración.*

*La renta potencial se calculará atendiendo al rendimiento del uso, disfrute o explotación de que sean susceptibles los terrenos conforme a la legislación que les sea aplicable, utilizando los medios técnicos normales para su producción. Incluirá, en su caso, como ingresos las subvenciones que, con carácter estable, se otorguen a los cultivos y aprovechamientos considerados para su cálculo y se descontarán los costes necesarios para la explotación considerada.*

*El valor del suelo rural así obtenido podrá ser corregido al alza hasta un máximo del doble en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, cuya aplicación y ponderación habrá de ser justificada en el correspondiente expediente de valoración, todo ello en los términos que reglamentariamente se establezcan.*

- b. *Las edificaciones, construcciones e instalaciones, cuando deban valorarse con independencia del suelo, se tasarán por el método de coste de reposición según su estado y antigüedad en el momento al que deba entenderse referida la valoración.*
- c. *Las plantaciones y los sembrados preexistentes, así como las indemnizaciones por razón de arrendamientos rústicos u otros derechos, se tasarán con arreglo a los criterios de las Leyes de Expropiación Forzosa y de Arrendamientos Rústicos.*

Este criterio será también de aplicación a los suelos destinados a infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal, tanto si estuvieran previstos por la ordenación territorial y urbanística como si fueran de nueva creación, cuya valoración se determinará según la situación básica de los terrenos en que se sitúan o por los que discurren de conformidad con lo dispuesto en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo.

Por otro lado, las edificaciones, construcciones e instalaciones, los sembrados y las plantaciones en el suelo rural, se tasarán con independencia de los terrenos siempre que se ajusten a la legalidad al tiempo de la valoración, sean compatibles con el uso o rendimiento considerado en la valoración del suelo y no hayan sido tenidos en cuenta en dicha valoración por su carácter de mejoras permanentes.

En el suelo urbanizado, las edificaciones, construcciones e instalaciones que se ajusten a la legalidad se tasarán conjuntamente con el suelo en la forma prevista en el Texto Refundido de la Ley de Suelo .

Se entiende que las edificaciones, construcciones e instalaciones se ajustan a la legalidad al tiempo de su valoración cuando se realizaron de conformidad con la ordenación urbanística y el acto administrativo legitimador que requiriesen, o han sido posteriormente legalizadas de conformidad con lo dispuesto en la legislación urbanística.

La valoración de las edificaciones o construcciones tendrá en cuenta su antigüedad y su estado de conservación. Si han quedado incursas en la

---

*2. En ninguno de los casos previstos en el apartado anterior podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados.”*

situación de fuera de ordenación, su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil.

La valoración de las concesiones administrativas y de los derechos reales sobre inmuebles, a los efectos de su constitución, modificación o extinción, se efectuará con arreglo a las disposiciones sobre expropiación que específicamente determinen el justiprecio de los mismos; y subsidiariamente, según las normas del derecho administrativo, civil o fiscal que resulten de aplicación.

Al expropiar una finca gravada con cargas, la Administración que la efectúe podrá elegir entre fijar el justiprecio de cada uno de los derechos que concurren con el dominio, para distribuirlo entre los titulares de cada uno de ellos, o bien valorar el inmueble en su conjunto y consignar su importe en poder del órgano judicial, para que éste fije y distribuya, por el trámite de los incidentes, la proporción que corresponda a los respectivos interesados.

Es necesario para poder valorar la influencia de las reservas de vivienda protegida establecidas por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, realizar una serie de operaciones matemáticas encaminadas a igualar y equilibrar los valores de mercado de los productos que pretendemos comercializar . Estos cálculos a realizar están previstos en las diferentes normativas de valoraciones y urbanísticas.

La aplicación de los términos matemáticos, en absoluto supone un distanciamiento de los aspectos jurídicos de la reparcelación. Es de vital importancia relacionar los aspectos numéricos con los derechos “fusionados” a ellos.

Así, teniendo en cuenta que el aprovechamiento urbanístico es una combinación de valores económicos y derechos de los titulares , existe la necesidad de justificar este extremo.

### **iii.- La supervisión**

Lógicamente la Administración urbanística competente para la ordenación, habrá de ser la que tenga facultades para el desarrollo, seguimiento y control del buen fin de las reservas de suelo para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Pero en este ámbito se hará adecuado, y en la práctica imprescindible, que la ordenación de las reservas efectuada por los Planes y por la legislación urbanística, proporcionen cauces y procedimientos de supervisión y control.

Puesto que estamos en presencia de una verdadera afección real, es decir, de un vínculo jurídico sobre los terrenos para la promoción de vivienda protegida, la constancia de esta circunstancia en el Registro de la Propiedad, y en las correspondientes escrituras autorizadas notarialmente, habrán de ser unos elementos importantes para el control y devenir de los terrenos sujetos a reserva, en evitación de situaciones de muy difícil control administrativo con el transcurso del tiempo.

Por otro lado, la Administración Autonómica, competente para la Calificación de vivienda protegida, también tiene un papel de supervisión, a posteriori, de características peculiares, ya que esta Administración habrá de tener en cuenta la sujeción de los terrenos a la promoción de vivienda protegida, cuando tenga que resolver procedimientos de descalificación de las viviendas bien sea por vía voluntaria, esto es, a petición del interesado, bien sea por vía sancionadora al aplicar el régimen jurídico sancionador



especial de esta clase de viviendas que, con carácter general, incluye entre las sanciones la descalificación forzosa.

#### **b) Los destinatarios.**

Como las reservas de suelo para vivienda protegida son por naturaleza una afección real, tienen carácter independiente de los destinatarios que deben soportarla, y permanecerá a pesar de que se puedan producir cesiones o transmisiones de los terrenos.

Por ello, la ordenación de estas reservas tiene que tener presente el cumplimiento del porcentaje de reserva establecido por la legislación y por la demanda de vivienda protegida, su concreción en el terreno con viabilidad urbanística y edificatoria, con independencia de los propietarios de los terrenos.

#### **i.- Los argumentos.**

Podría pensarse que dado que las viviendas de protección pública, son o responden a una política de vivienda de carácter público, la afección real no deberían sufrirla los particulares propietarios de terrenos.

Teniendo en cuenta el concepto, características y naturaleza de las reservas que hemos examinado en este trabajo, y su régimen jurídico que hemos plasmado y estudiado, es evidente que se trata de un instrumento de ordenación que implica una afección real independiente de la propiedad de los terrenos, como hemos apuntado, y por tanto será normal que recaiga sobre terrenos propiedad de particulares.

Téngase presente, de un lado, que estamos en presencia de un instrumento de ordenación que materializa la función social de la propiedad prevista en los preceptos constitucionales (artículo 33, 47 y 53 CE) y en la legislación

urbanística, delimitando y concretando el contenido de la propiedad, contribuyendo a hacer visible el principio de igualdad en la ordenación urbana.

Por otro lado, ha de tenerse bien presente que la vivienda protegida puede ser promovida por privados o por promotores públicos, y que, normalmente, el porcentaje de vivienda protegida de promoción privada es siempre muy superior a las promociones públicas, y son las actuaciones protegidas a las que se dirige el núcleo de financiación y de medidas de fomento más contundentes de los planes de vivienda.

Por tanto, los terrenos propiedad de particulares no son obstáculo para el desarrollo de las reservas de suelo, tanto en su constitución y ordenación como en su edificación posterior que materializa su cumplimiento.

## **ii.- Las reservas y los patrimonios públicos de suelo.**

El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo Estatal, regula en el Título V Capítulo II los Patrimonios Públicos de Suelo<sup>191</sup>, cuya finalidad consiste en obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública, y con la característica de que sus bienes constituyen un patrimonio separado.

El destino de los bienes y recursos que integran los patrimonios públicos de suelo deberán ser destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, aunque también a otros usos de interés social, de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística.

---

<sup>191</sup> Ver Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ en “Urbanismo y Ordenación del Territorio”, Quinta Edición, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona 2009, Pag. 945 que dice: “El nuevo TRLS estatal de 2008 constituye hoy el punto de referencia para determinar el destino legal posible de los bienes de los patrimonios públicos del suelo y de los ingresos obtenidos mediante la enajenación de los mismos (...)”.

En todo caso, los terrenos adquiridos por una Administración en virtud del aprovechamiento municipal, y que estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública con precio máximo de venta o arrendamiento u otras formas de acceso, no podrán ser adjudicados por un precio superior a un valor máximo de repercusión de suelo según el tipo de vivienda de que se trate<sup>192</sup>. Estas limitaciones tienen acceso al Registro de la Propiedad.

También la Ley del Suelo de 2008 regula la venta y sustitución forzosa<sup>193</sup>, y también en estos supuestos se hará constar en la inscripción registral, las condiciones y los plazos de edificación a que quede obligado el adquirente en calidad de resolutorias de la adquisición.

Ambos supuestos son independientes de las reservas de terrenos sujetos a algún régimen de protección pública que constituyen, como ya hemos señalado, un instrumento de ordenación, en virtud del cual no se apropia ningún organismo público de la propiedad del suelo, sino que el

---

<sup>192</sup> En la práctica hasta la aprobación del TRLS de 2008 se adjudicaban por precio superior al máximo permitido debido a la permisividad del artículo 168 del TRLS/1976 y posteriores, que establece que: “La enajenación de terrenos pertenecientes a las Entidades Locales requiere de subasta pública, cuyo tipo de licitación será el valor urbanístico o, si excediere de éste, el que resulte de sumar al importe de adquisición la parte proporcional de las obras y servicios establecidos, gastos complementarios o preparación (...).”

<sup>193</sup> Artículo 27 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo que dice: “1. La venta o sustitución forzosas se iniciará de oficio o a instancia de interesado y se adjudicará mediante procedimiento con publicidad y concurrencia.

2. Dictada resolución declaratoria del incumplimiento de deberes del régimen de la propiedad del suelo y acordada la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosas, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio. La situación de venta o sustitución forzosas se consignará en las certificaciones registrales que de la finca se expidan.

3. Resuelto el procedimiento, la Administración actuante expedirá certificación de la adjudicación, que será título inscribible en el Registro de la Propiedad.

En la inscripción registral se harán constar las condiciones y los plazos de edificación a que quede obligado el adquirente en calidad de resolutorias de la adquisición.”

planeamiento, respaldado por la legislación estatal del suelo y urbanística autonómica, determina la reserva de unos terrenos a la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Es decir, estamos en presencia de un instrumento de ordenación que es una técnica urbanística que contribuye al fomento de la vivienda protegida, y a materializar una oferta de viviendas a precio razonable para atender a segmentos sociales necesitados.

Por tanto, no cabe confundir las reservas de suelo como instrumento de ordenación y afección real, con los patrimonios públicos de suelo, municipales o autonómicos, o a los provenientes de ventas o sustituciones forzosas, que constituyen instituciones distintas aunque puedan ser complementarias en orden a la dotación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Es preciso, en este punto, dejar constancia del acierto de la Ley del Suelo de 2008, al regular las enajenaciones de suelo provenientes de los patrimonios públicos, al exigir el límite de precio que no puede superar el valor máximo de repercusión de suelo según el tipo de viviendas. En la práctica se venía produciendo el hecho anómalo de concursos de suelo de los patrimonios municipales, cuyo tipo de licitación superaba la limitación propia del régimen de promoción de viviendas protegidas al que iban destinados, produciéndose la circunstancia, no deseada, de impedir la Calificación de la promoción como protegida en el momento de tramitar el expediente en la Comunidad Autónoma<sup>194</sup>.

---

<sup>194</sup> Ver Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ en “Urbanismo y Ordenación del Territorio”, Quinta Edición, Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona 2009. Pag. 960, esto se producía porque “Tradicionalmente, la legislación estatal preveían el régimen de subasta (artículo 92 y 164 a 170, en especial 168 del TRLS/1976) o el concurso (artículo 284.1º del TRLS/1992), respectivamente (SSTS de 30 de octubre de 1990 [Rj 1990, 8400] y de 21 de diciembre de 1993 [Rj 1993, 9839]), sin perjuicio de la posibilidad de enajenación directa (que en ambos Textos Refundidos se preveía) para el caso en que

Nos referimos a esta problemática que la Ley del Suelo de 2008 soluciona, para poner de manifiesto otro punto de conexión con las reservas, en aras de la función social de la propiedad, como es la incidencia de los límites de valoración de suelo para vivienda protegida.

En definitiva los puntos de conexión son, el destino a vivienda protegida (en los patrimonios públicos de suelo son permitidos otros usos también), y el límite de valoración de suelo, pero bien entendido que se trata de instituciones diferentes, que la propia Ley del Suelo de 2008 regula y trata separadamente.

## **5.2.- Elementos objetivos.**

### **a) El instrumento de imposición de la reserva**

Atendiendo a la legislación estatal sobre el suelo preconstitucional, vemos que el artículo 2 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana, dice que los Planes Generales y las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, al igual que los Planes Especiales, acomodarán sus determinaciones a las contenidas en el Plan Nacional y en los Planes Directores Territoriales de Coordinación<sup>195</sup>.

También el artículo 31 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y

---

quedara desierto el concurso o la subasta. La regla general para la enajenación de bienes patrimoniales de las Entidades Locales es el procedimiento de subasta según la legislación local.”

<sup>195</sup> El artículo 2 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de Junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el Desarrollo y Aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana dice: “*Los Planes generales y las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento, al igual que los Planes especiales, acomodarán sus determinaciones a las contenidas en el Plan Nacional y en los Planes Directores territoriales de coordinación.*”

aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana indica que, para la ejecución de los Planes generales en suelo urbano, será suficiente que éstos contengan los requisitos señalados en el artículo 12.2 1º de la Ley del Suelo. “Las actuaciones en suelo urbanizable programado requieren la previa aprobación del Plan parcial del sector correspondiente”<sup>196</sup>.

En el suelo urbanizable no programado sólo podrá actuarse mediante la aprobación de programas de actuación urbanística, y de los correspondientes Planes parciales para su ejecución. La ejecución de los sistemas generales integrantes de la estructura general y orgánica del territorio se llevará a cabo bien directamente, mediante la aprobación de Planes especiales, bien mediante su inclusión en los sectores correspondientes para su desarrollo en Planes parciales.

A modo de ejemplo de normativa urbanística autonómica de aplicación, veremos:

Comunidad Autónoma Valenciana, con la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, de la Generalitat, Urbanística Valenciana en su artículo 61 establece la función, el ámbito y el alcance del Plan General.

---

<sup>196</sup> El artículo 31 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana dice “1. Para la ejecución de los Planes generales en suelo urbano será suficiente que estos contengan los requisitos señalados en el artículo 12.2.1 de la Ley del Suelo. 2. Las actuaciones en suelo urbanizable programado requieren la previa aprobación del Plan parcial del sector correspondiente. 3. En el suelo urbanizable no programado solo podrá actuarse mediante la aprobación de programas de actuación urbanística y de los correspondientes Planes parciales para su ejecución. 4. La ejecución de los sistemas generales integrantes de la estructura general y orgánica del territorio se llevará a cabo, bien directamente, mediante la aprobación de Planes especiales, bien mediante su inclusión en los sectores correspondientes para su desarrollo en Planes parciales.”

Dicho artículo dice que los Planes Generales son instrumentos que fijan la estrategia de evolución urbanística del municipio, así como los procesos de ocupación del suelo, en relación con el consumo de otros recursos y emisión de contaminantes.

Por ello, el Plan General debe justificar su adecuación al planeamiento de los municipios colindantes, a cuyo efecto deberá reflejar en su documentación el de las zonas limítrofes.

Esto se produce cuando el modelo de desarrollo urbanístico de un municipio haga necesaria su ordenación conjunta con terrenos incluidos dentro del término municipal colindante, y así el Plan General podrá ordenar dicho ámbito, previo acuerdo plenario del Ayuntamiento colindante afectado, o en su caso, mediante la firma del oportuno convenio.

Si se produce discrepancia entre los Municipios afectados, este artículo prevé una posible solución, determinando que será la Consejería competente en urbanismo la encargada de resolver lo que resulte más adecuado para la mejor ordenación de la zona.

También establece que el Plan General tiene vigencia indefinida, pero que aún así deberá prever la expansión urbana del municipio para un mínimo de 10 años, aproximadamente, abarcando la reserva de suelo y dotaciones para la implantación de infraestructuras previsibles a más largo plazo.

El Decreto 67/2006 de 19 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística en su artículo 138 establece que “todo municipio debe tener su propio plan general”.

La Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, en Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley

de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, establece que los Planes e instrumentos de Ordenación Territorial y Urbanística pueden ser Supramunicipales o Municipales<sup>197</sup>.

En definitiva que el instrumento de ordenación adecuado para el establecimiento de las reservas de suelo para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública viene determinado, en cada territorio autonómico, por la legislación urbanística de aplicación al regular los Planes capaces de ordenación.

Naturalmente el planeamiento realiza una función de concreción en el espacio que se prolonga temporalmente, por tanto, los instrumentos urbanísticos de desarrollo, y muy especialmente la ordenación pormenorizada y los programas, habrán de concretar y delimitar los terrenos vinculados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Podría pensarse que puede darse el supuesto de tener fijado el porcentaje de reserva sin que se haya producido la delimitación concreta sobre los terrenos, circunstancia que podría implicar una dificultad especial y dudas en cuanto a la concreción.

---

<sup>197</sup> Según el artículo 7 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18/05/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha los planes o instrumentos de ordenación municipal pueden ser:

A) Supramunicipales, y estos a su vez de dos tipos:

- Los Planes de Ordenación del Territorio, que son de carácter integral o sectorial, y que establecen directrices de coordinación territorial para la formulación de los diferentes instrumentos de ámbito espacial menor.

- Los Planes de Singular Interés, que tienen por objeto la ordenación y transformación del suelo en actuaciones de iniciativa pública de relevante interés social o económico en el ámbito regional.

B) Municipales, los cuales se dividen en:

- Los Planes de Ordenación Municipal, que definen la estrategia de utilización del territorio y su ordenación urbanística estructural, así como la ordenación detallada del suelo urbano y, en su caso, del urbanizable de ejecución prioritaria y la ordenación del suelo rústico conforme a su régimen propio, en los Municipios que deban contar con este tipo de planes.

- Los Planes de Delimitación de Suelo Urbano, que, excepcionalmente, suplen la función propia de los Planes de Ordenación Municipal en Municipios exentos del deber de formularlos.



Sin embargo, cabe señalar que las técnicas urbanísticas habituales que materializan los aprovechamientos urbanísticos mediante la reparcelación y la equidistribución de beneficios y cargas, habrán de simplificar enormemente la referida problemática, por cuanto que los aprovechamientos derivados de la reserva en virtud de los porcentajes establecidos podrán reconvertirse concretándose en terrenos sujetos a una ordenación pormenorizada y delimitada. En este sentido, la referencia a la legislación urbanística autonómica proporciona los medios necesarios para la fijación real de estos porcentajes.

## **b) El terreno**

### **i.- Superficies sobre las que puede recaer la reserva.**

Teniendo en cuenta que el destino de los terrenos objeto de una reserva consiste en la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, será necesario saber qué requisitos exige la legislación especial de viviendas protegidas en relación con el suelo.

No sería de recibo establecer una reserva de terrenos para vivienda protegida, cuando no reúnan las características y los requisitos exigidos por el régimen jurídico especial de protección a la vivienda y, en definitiva, la Administración competente no pueda otorgar la correspondiente Calificación.

Por tanto, lo que en primer término habrá de tenerse en cuenta a la hora de planificar una reserva, es que los terrenos sobre los que se proyecta son susceptibles de la construcción de vivienda protegida.

En este sentido, cabe recordar que tanto la legislación estatal preconstitucional, como la legislación autonómica, en materia de

protección a la vivienda, exigen que el suelo reúna los siguientes requisitos<sup>198</sup>:

- Emplazamiento
- Limitación del valor de los terrenos
- Aptitud física
- Aptitud jurídica
- Aptitud urbanística

Evidentemente las tres aptitudes indicadas son exigidas para la promoción residencial de cualquier tipo, sin embargo conviene prestar especial atención al emplazamiento y a la limitación de valor de los terrenos porque son exigencias específicas y singulares para la promoción de vivienda protegida. A todo ello hemos hecho ya referencia al examinar la vivienda protegida en el urbanismo.

Dado que se trata de promover viviendas con protección, el emplazamiento será siempre un requisito que tendrá en cuenta la Administración Pública en el momento de instruir el procedimiento administrativo necesario para la expedición de la Calificación o Declaración Provisional. Se trata de vincular al régimen especial una promoción de viviendas destinadas a domicilio habitual y permanente de los adquirentes y/o usuarios, por lo que los emplazamientos en entornos urbanísticos destinados a viviendas de segunda residencia, de temporada o de veraneo, no se considerarán nunca adecuados, y la Administración o bien prestará una especial vigilancia, o

---

<sup>198</sup> Ver a modo de ejemplo: Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto Ley 31/78, de 31 de octubre, sobre Política de Viviendas de Protección Oficial, o, en el ámbito autonómico, Decreto 90/2009, de 26 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Pública de la Comunidad Valenciana

exigirá requisitos específicos para la expedición de la Calificación o Declaración Provisional, que acrediten la concurrencia de interés social, como el empadronamiento de adquirentes y/o usuarios, la acreditación de adscripción a centros de salud, colegios públicos o concertados, y lugar de trabajo, o incluso, la existencia de dotaciones próximas y limitación a promociones de carácter público .

Además las orientaciones constitucionales que se desprenden del artículo 47 CE que configura el derecho a una vivienda mediante el disfrute de una vivienda digna y adecuada, en relación con el artículo 45 CE que reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, deben informar la actuación de la Administración en el momento de instruir el procedimiento para la expedición de la Calificación o Declaración Provisional, en el sentido de huir de emplazamientos que supongan la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en barrios degradados, entornos de infravivienda o focos de chabolismo y delincuencia, así como de emplazamientos carentes de las dotaciones mínimas para el desarrollo de la vida personal y familiar con dignidad y calidad de vida.

La legislación especial de protección a la vivienda siempre ha tenido muy en cuenta el límite de valoración de los terrenos, como se ha visto pormenorizadamente en su apartado anterior al analizar el urbanismo en la legislación especial de protección a la vivienda. Esta limitación se considera esencial, puesto que la finalidad de esta normativa consiste en proporcionar viviendas dignas y adecuadas a los segmentos sociales menos favorecidos, lo que implica el establecimiento de precios máximos de venta y renta.

Las reservas constituyen una vinculación sobre los terrenos de carácter real que se produce, como ya se ha indicado, con independencia de la titularidad de los terrenos.

En el momento de efectuar la ordenación no se observan problemas respecto a terrenos de dominio privado, pero pueden presentarse cuando estemos en presencia de terrenos sujetos a dominio público, ya que la ordenación y su concreción quedarán condicionadas a la desafectación de estos bienes, lo que comporta la coordinación y asentimiento de las Administraciones Públicas tuteladoras del demanio.

En consecuencia, la efectividad de la reserva queda afectada por la predisposición e informe favorable de las Administraciones tuteladoras competentes.

Otro problema es la titularidad pública de los terrenos, que puede producirse sobre bienes patrimoniales susceptibles del tráfico jurídico. En el apartado b anterior, hemos hecho referencia a esta circunstancia, y se ha señalado que la afección real que comporta una reserva es independiente de la titularidad del suelo, sin perjuicio de la debida coordinación entre Administraciones Públicas para llevar a buen puerto la planificación y su ejecución.

En definitiva, señalamos, aunque sea puntualmente, que las Comisiones Territoriales de Urbanismo, integradas con representantes de las Administraciones Públicas y otros sectores profesionales, son un elemento importante a la hora de alcanzar la coordinación necesaria en la elaboración de los planes de urbanismo. Su regulación por la legislación urbanística autonómica no deja lugar a dudas.

## ii.- Aplicación al derecho de superficie

La Ley del Suelo de 2008, en su artículo 10<sup>199</sup>, indica que la obligación básica de destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para

---

<sup>199</sup> Artículo 10 Criterios básicos de utilización del suelo

1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán:

a) Atribuir en la ordenación territorial y urbanística un destino que comporte o posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado, mediante la urbanización, al suelo preciso para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, impedir la especulación con él y preservar de la urbanización al resto del suelo rural.

b) *Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.*

*Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación, garantizará una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización.*

*No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.*

*Letra b) del número 1 del artículo 10 redactada por el apartado seis de la disposición final duodécima de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas («B.O.E.» 27 junio). Vigencia: 28 junio 2013 Durante un plazo máximo de cuatro años a contar desde el 28 de junio de 2013, las Comunidades Autónomas podrán dejar en suspenso la aplicación de lo dispuesto en el artículo 10.1 b), determinando el período de suspensión y los instrumentos de ordenación a que afecte, siempre que se cumplan, como mínimo, los requisitos establecidos en la disposición transitoria segunda de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas («B.O.E.» 27 junio).*

c) Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente.

2. Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo.

3. Serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística. Mientras las obras estén en curso de ejecución, se procederá a la suspensión de los efectos del acto administrativo legitimador y a la adopción de las demás medidas que procedan. Si las obras estuvieran terminadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común.

uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, debe permitir establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa.

Sin lugar a dudas la legislación estatal ha tenido muy en cuenta que la legislación especial de protección a la vivienda, tanto la preconstitucional como la autonómica, permiten la promoción de vivienda protegida sobre un derecho de superficie o concesión administrativa, ya que son supuestos que entran dentro de la aptitud jurídica que deben tener los terrenos, ya que es suficiente cualquier título apto para construir.

Incluso el Plan estatal de vivienda y rehabilitación 2009-2012, en su última modificación introducida por Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, artículo 2 apartado 2, recoge la posibilidad de promoción de vivienda de protección pública sobre derechos de superficie<sup>200</sup>.

Este derecho aparece ampliamente regulado por la legislación estatal y por la legislación autonómica, y se ampara en la función social de la propiedad, como tiene acreditado la Doctrina en la materia.

Ahora bien, si el derecho de superficie es perfectamente admisible para la promoción de viviendas protegidas, con la única prevención de que su duración no sea menor al periodo de protección pública, pueden presentarse

---

<sup>200</sup> El artículo 2.2 del Real Decreto 1713/2010, de 17 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 dice: *“El alquiler de viviendas nuevas o usadas, libres o protegidas destinadas a vivienda habitual del arrendatario, así como la adquisición de viviendas protegidas de nueva construcción para venta, o procedentes de rehabilitación, la de viviendas usadas, y la adquisición del derecho de superficie de una vivienda protegida ya construida, siempre que se destinen a vivienda habitual del adquirente.”*

problemas tanto respecto de la legislación especial de protección a la vivienda como respecto a la planificación y ordenación de las reservas.

En cuanto a la legislación especial sobre protección a la vivienda, la duración del derecho de superficie no podrá ser menor, como se ha indicado, al periodo de protección pública, y en cuanto a las reservas su duración plantea el problema de la extinción del destino del suelo. En ambas situaciones se plantea un problema similar, derivado de la duración temporal del derecho de superficie, que es muy difícil de coherenciar con los periodos de protección cuando son permanentes (circunstancia que se está produciendo en materia de vivienda protegida en algunos supuestos y en algunas legislaciones, como se analiza más adelante) y con el destino de los terrenos en las reservas porque la duración temporal supone que su extinción implica la reversión del objeto del derecho a favor del propietario que se convertirá en titular de un edificio o varios de vivienda protegida que seguirá sujeta a su régimen especial cuando no haya terminado el periodo de protección.

### **iii.- La determinación concentrada o distribuida.**

La Ley del Suelo de 2008, en su artículo 10, se limita a establecer un porcentaje mínimo o básico de edificación, remitiéndose a la legislación urbanística autonómica para su concreción. Por tanto, la Ley estatal no especifica si la reserva debe ser continua o discontinua, o dicho en otras palabras, si la determinación debe ser concentrada o distribuida.

Dejamos constancia que, con carácter general, la legislación especial de protección a la vivienda permite incluso la Calificación de viviendas individuales o la promoción de vivienda protegida en régimen mixto con vivienda libre. La primera viene motivada por la incidencia de la crisis económica iniciada en el año 2007 y tiene su reflejo en la Disposición

Transitoria Primera del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

Las promociones mixtas se amparan en legislación autonómica, y constituyen una promoción singular de vivienda protegida al permitir un porcentaje de vivienda libre.

Sirvan estos ejemplos de lo que permite la legislación especial de protección a la vivienda, para comprender que el principio de cohesión social es fundamental en esta materia, así como el principio de igualdad constitucional, lo que debe también tener su incidencia en la determinación concentrada o distribuida de los terrenos sujetos a reserva.

### **c) El porcentaje.**

#### **i.- En la legislación estatal.**

Para el diseño de las reservas de suelo destinadas a viviendas con algún régimen de protección pública debemos tener en cuenta unas cuestiones fundamentales:

1.- La Ley estatal establece una reserva mínima del 30 % en los nuevos desarrollos urbanísticos<sup>201</sup>, y las normativas autonómicas establecen otros

---

<sup>201</sup> Ver artículo 10.1.b) del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del suelo que dice: “1. Para hacer efectivos los principios y los derechos y deberes enunciados en el Título I, las Administraciones Públicas, y en particular las competentes en materia de ordenación territorial y urbanística, deberán: ... Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística o, de conformidad con ella, por los instrumentos de ordenación y, como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 % de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización. No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.”



porcentajes distintos. ¿Están estos porcentajes relacionados con las necesidades poblacionales de vivienda? Para planificar bien las reservas no sólo sirve un mínimo porcentaje, sino que se debería instrumentar un sistema para valorar la necesidad de vivienda, para que las reservas puedan cumplir con eficacia la finalidad que justifica su existencia.

2.- Una reserva no puede ser un “gueto”. La Ley estatal no determina si la reserva debe ser continua o discontinua, probablemente porque el Estado no tiene atribuidas competencias en materia de urbanística, a tenor de lo dispuesto en el artículo 148.1.3 de la Constitución Española y en los diferentes Estatutos de Autonomía.

Es evidente que las reservas producen una incidencia de primer orden en la Planificación Urbanística.

3.- Hay una incidencia también en la política de vivienda, porque las reservas pueden dar lugar a una aplicación de programas de sostenibilidad en materia de vivienda, establecido por la Planificación Urbanística y no necesariamente por la política de vivienda.

## **ii.- En la legislación autonómica.**

En Andalucía, las directrices de la Ley estatal no alteran lo ya dispuesto por la LOUA en materia de vivienda protegida, ya que se mantiene la obligación de realizar una reserva del 30% de suelo residencial para VPP en cada planeamiento urbano. Asimismo, en la reserva de suelo protegido, los PGOU deberán tener en cuenta el perfil de los demandantes de VPP de acuerdo con lo previsto en la legislación autonómica del derecho a la vivienda. En este sentido, la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, en su artículo 10 establece las

---

determinaciones del planeamiento urbanístico en materia de vivienda y dice que:

1. El planeamiento urbanístico promoverá la cohesión social en las ciudades y pueblos de Andalucía, como garantía de una adecuada integración urbana y para la prevención de fenómenos de segregación, exclusión, discriminación o asedio por razones socioeconómicas, demográficas, de género, culturales, religiosas o de cualquier otro tipo.

2. El Plan General de Ordenación Urbanística, de acuerdo con la normativa en materia de ordenación del territorio y urbanismo y los instrumentos de ordenación territorial, contendrá las determinaciones de ordenación, gestión y ejecución que sean precisas para cubrir las necesidades de vivienda establecidas en los planes municipales de vivienda y suelo.

Así añade que para todo ello, entre otras determinaciones, clasificará suelo suficiente con uso residencial para su desarrollo y ejecución a corto y medio plazo y establecerá, en relación a las reservas de suelo con destino a vivienda protegida, la edificabilidad destinada a tal fin en cada área o sector con uso residencial, las previsiones de programación y gestión de la ejecución de los correspondientes ámbitos y, en los suelos con ordenación detallada, su localización concreta, plazos de inicio y terminación de las actuaciones. Asimismo, establecerá las acciones de rehabilitación que favorezcan la revitalización de los tejidos residenciales y la recuperación del patrimonio construido, así como la eliminación de las situaciones de infravivienda existentes.

3. Los diferentes instrumentos de planeamiento de desarrollo deberán definir, en los suelos de reserva para vivienda protegida, los porcentajes de vivienda de las diferentes categorías establecidas en el correspondiente

## Plan Municipal de Vivienda y Suelo.

En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística establece, en su artículo 24 que hace referencia a los Planes de Ordenación Municipal, que los referidos Planes de Ordenación deberán establecer las determinaciones precisas para garantizar que se destine a la construcción de viviendas sujetas a un régimen de protección pública, el suelo suficiente para cubrir las necesidades previsibles en el primer decenio de vigencia del citado Plan, que deberán seguir los siguientes criterios justificando la proporción de la reserva que se destina a cada concreto régimen de protección en base a los criterios que señale la normativa de vivienda:

- En Municipios con población igual o superior a 10.000 habitantes de derecho:
  - En sectores de suelo urbanizable, la reserva no podrá ser inferior a la precisa para que al menos el 50% de la total edificabilidad residencial materializable del sector quede sujeto al expresado régimen de protección pública. No obstante, los Ayuntamientos podrán reducir justificadamente de este porcentaje hasta un 10% de la total edificabilidad residencial materializable.
  - En unidades de actuación urbanizadora en suelo urbano no consolidado, la reserva no podrá ser inferior a la precisa para que al menos el 30% de la total edificabilidad residencial materializable de la unidad quede sujeto al expresado régimen de protección pública.

- En los ámbitos de suelo urbano no consolidado sometidos a operación de reforma interior, la reserva se establecerá justificadamente por la Administración actuante en cada actuación.

- En Municipios con población inferior a 10.000 habitantes de derecho:

- En sectores de suelo urbanizable y en unidades de actuación urbanizadora en suelo urbano no consolidado, la reserva no podrá ser inferior a la precisa para que al menos el 30% de la total edificabilidad residencial materializable del ámbito quede sujeto al expresado régimen de protección pública.

- En los ámbitos de suelo urbano no consolidado sometidos a operación de reforma interior, la reserva se establecerá justificadamente por la Administración actuante en cada actuación.

- Para actuaciones urbanizadoras autónomas en cualquier Municipio, de carácter aislado, y cuyo destino sea el turístico o de ocupación estacional, y tipología predominantemente residencial unifamiliar de baja densidad, podrán delimitarse ámbitos discontinuos en los que resulte idónea la materialización de la reserva de vivienda protegida siempre que éstos aseguren una distribución de su localización respetuosa con el modelo de ordenación establecida por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y con el principio de cohesión social.

En el caso de actuaciones urbanizadoras autónomas, de carácter aislado, cuya tipología sea residencial unifamiliar de muy baja densidad, también se podrá realizar la delimitación prevista en el párrafo anterior con las mismas condiciones señaladas en el mismo.

- Para el caso de actuaciones reguladas en el artículo 39.5 y que cumplan los requisitos de la letra anterior, la reserva será obligatoriamente la precisa para que al menos el 30% de la total edificabilidad residencial materializable del ámbito quede sujeto al expresado régimen de protección pública, si bien podrá realizarse la delimitación discontinua prevista en dicha letra con las condiciones señaladas en la misma<sup>202</sup>.

Así mismo, establece que por Decreto del Consejo de Gobierno de dicha Comunidad Autónoma, podrá extenderse la obligatoriedad de las determinaciones a que se refiere el punto primero del apartado anterior a todos o algunos de los Municipios de menos de 10.000 habitantes de derecho, cuando circunstancias de conurbación o recíproca influencia territorial entre términos municipales vecinos u otras causas análogas así lo aconsejen.

También estarán exentos del deber de contar con un Plan de Ordenación Municipal los Municipios dotados de un crecimiento urbano estable o moderado y cuya política municipal tienda al mantenimiento de ese escenario, en los que concurra la circunstancia de no haberse superado durante los cuatro últimos años consecutivos la promoción de más de 50 viviendas o 5.000 metros cuadrados construidos, de cualquier uso, por año. Estos requisitos podrán actualizarse y modificarse reglamentariamente.

---

<sup>202</sup> El artículo 39.5 del Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística dice: “*La innovación de los Planes que legalice actuaciones urbanizadoras irregulares deberá satisfacer los principios rectores de la actividad urbanística y cumplir los estándares legales de calidad de la ordenación, requiriendo en todo caso previo informe favorable de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo.*”

*En el supuesto de actuaciones irregulares que reúnan los requisitos de la letra C del artículo 24.3 de esta Ley, las reservas mínimas de suelo con destino dotacional público previstas en el número 1 del artículo 31 podrán ubicarse mediante la delimitación de ámbitos discontinuos siempre que se den las condiciones establecidas en el número 3 del mismo artículo.”*

Los Municipios a que se refiere el párrafo anterior deberán dotarse de un Plan de Delimitación de Suelo Urbano en los términos establecidos en el artículo 25.

Por otro lado, la persona titular de la Consejería competente en materia de ordenación territorial y urbanística, a iniciativa o previa audiencia del Municipio o Municipios interesados, podrá eximir a éstos del deber de disponer de Plan de Ordenación Municipal, cuando, aún no dándose en dichos Municipios la circunstancia expresada en el número anterior, presenten un desarrollo urbano escaso con arreglo a criterios urbanísticos generales u objetivos deducibles de sus características específicas.

La resolución de la persona titular de la Consejería, que deberá ser motivada y publicarse en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, se revisará cuatrienalmente a instancia de la Consejería o del Municipio interesado.

En la Comunidad Valenciana, con carácter subsidiario, y en tanto el planeamiento municipal no cuente con el correspondiente estudio de necesidades de vivienda al que se refiere la disposición adicional sexta de la Ley Urbanística Valenciana, por Resolución del Conseller competente en materia de Territorio y visto el incremento de población que se deduzca del planeamiento, se establecerá el porcentaje de reserva de suelo para vivienda protegida en coherencia con la siguiente tabla:

MUNICIPIO	Porcentaje de reserva de suelo para vivienda de protección pública
Municipio de Valencia	40 %
Municipios de Castellón y Alicante	30 %
Municipio Singular C	25 %

Municipios Zona A	25 %
Municipios Zona B y C	20 %

Municipios en zona C con población entre 5.000 y 2.000 habitantes 15%

Municipios en zona C con población inferior a 2.000 habitantes 10%

Esas reservas fijadas como mínimas podrán ser incrementadas por decisión del Pleno del Ayuntamiento.

Para justificar el efectivo cumplimiento del porcentaje de reserva establecido en el Municipio, el Ayuntamiento aportará un informe firmado por el Secretario y con el visto bueno del Alcalde, en el que se identifique el Plan General vigente y los suelos que han sido reservados en su aplicación a los efectos de poder aportar la información necesaria para considerar el efectivo cumplimiento.

A estos efectos constituye un referente importante la Orden de 28 de julio de 2008, de la Consejería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda (DOGV núm. 5819, de 1 de agosto de 2008), por la que se implanta el Sistema de Indicadores Territoriales de Demanda de Vivienda con protección pública, con el objetivo claro de generar una reserva real y efectivamente realizable. Se pretende evitar la existencia de suelos reservados a vivienda con protección pública, pero sobre los cuales no se ejecutan las previstas dada la falta de demanda o la falta de idoneidad del suelo propuesto para tal fin.

### **iii.- Factores de cómputo**

El nacimiento de las reservas de vivienda protegida, a través de la legislación urbanística autonómica, y la posterior configuración básica por la legislación estatal de 2008, puede acarrear la necesidad de realizar

operaciones matemáticas para formalizar el cómputo de la reserva ya que es posible, y así se ha producido, la utilización de magnitudes diferentes.

Fácilmente podemos localizar legislación autonómica que materializa la delimitación de terrenos para vivienda protegida, en número de viviendas y no en un porcentaje de edificabilidad como así hace la legislación estatal.

Debido a ello, serán necesarias las correspondientes operaciones de conversión, con el fin de clarificar la aplicación de los porcentajes obligatorios.

En materia urbanística estas operaciones de conversión de metros cuadrados de terrenos en porcentajes, viene facilitada por el cálculo y determinación de los aprovechamientos urbanísticos, en nuestro caso, incluyendo el volumen edificatorio y el uso residencial protegido.

#### **iv.- Factores de flexibilización.**

La legislación estatal de 2008 contempla factores de flexibilización, consciente de la dificultad que supone establecer una obligatoriedad básica predeterminada, ya que la planificación urbanística puede desenvolverse en ámbitos de uso mayoritario de segunda residencia, zonas de desarrollo industrial, etc... que no son susceptibles de la aplicación directa, lisa y llana, de unas reservas mínimas de terrenos para vivienda protegida.

De ahí que el artículo 10 de la Ley del Suelo de 2008, inmediatamente después de establecer en su apartado b la reserva mínima del 30 por ciento de edificabilidad residencial, señala que la legislación urbanística autonómica podrá establecer excepcionalmente una reserva inferior cuando concurran los siguientes factores:



- En determinados municipios o actuaciones, siempre que estemos hablando de nueva urbanización.
- Siempre que se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación.
- Una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.

Pero además, en la Disposición Transitoria Primera, tiene en cuenta la legislación autonómica precedente en materia de reservas, estableciendo un plazo de adaptación a la nueva Ley, y disponiendo, que en tanto no se produzca la aplicación de la reserva mínima estatal queda sujeta a las siguientes precisiones:

- Exención de aplicación en los municipios de menos de 10.000 habitantes que, en los dos últimos años anteriores al del inicio del procedimiento de aprobación del instrumento de ordenación, se hayan autorizado edificaciones residenciales para menos de 5 viviendas por cada 1.000 habitantes y año, y siempre que cuando dichos instrumentos no ordenen actuaciones residenciales para más de 100 nuevas viviendas. Así como los que tengan por objeto actuaciones de reforma o mejora de la urbanización existente en las que el uso residencial no alcance las 200 viviendas.

Dicho en términos coloquiales esta exención se refiere a municipios pequeños con poca actividad constructora residencial.

- Los instrumentos de ordenación podrán compensar motivadamente minoraciones del porcentaje en las actuaciones de nueva urbanización no

dirigidas a atender la demanda de primera residencia prevista por ellos con incrementos en otras de la misma categoría de suelo. Sin duda la Ley esta pensando en las zonas turísticas o de segunda residencia mayoritaria.

**d) El régimen de promoción y uso de las Viviendas de Protección Pública.**

**i.- Regímenes.**

Las viviendas de protección pública no se construyen mediante un régimen de promoción unitario, sino que los Planes Estatales y Autonómicos de vivienda, y, en definitiva, la legislación especial de protección recogen diversos regímenes de promoción que tienen características diferentes, y que encuentran su oportunidad en la temporalidad de la planificación en la materia.

La primera distinción necesaria se produce entre la promoción pública y la promoción privada, cuyas características de titularidad, limitaciones de uso y de precio, procedimiento de acceso y duración del régimen de promoción no son coincidentes.

Por otra parte los Planes modernos de vivienda, diferencian entre regímenes de promoción que van dirigidos a segmentos sociales diferentes. Así atendiendo al Plan 2009-2012<sup>203</sup>, los regímenes de promoción establecidos son:

- VPNC de Régimen Especial, dirigido a los segmentos sociales menos favorecidos (ingresos inferiores a 2,5 veces el IPREM)

---

<sup>203</sup> Ver artículo 22 y 32 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

- VPNC de Régimen General, dirigido a segmentos sociales intermedio cuyos ingresos no excedan de 4,5 veces el IPREM.
- VPNC de Régimen Concertado, dirigido a un segmento social más elevado, siempre que no exceda 6,5 veces el IPREM.

Pero además los Planes pueden incluir, y de hecho así lo hacen, actuaciones protegidas que consisten en dirigir la protección hacia la adquisición de viviendas de nueva construcción o usadas. En este supuesto, las viviendas objeto de la transmisión no son protegidas, siguen siendo viviendas libres, ya que lo que se protege es el hecho de su adquisición, por personas o familias pertenecientes a determinados segmentos sociales. La peculiaridad de estas actuaciones protegidas, en relación con las reservas, las pondremos de relieve posteriormente.

Teniendo en cuenta esta circunstancia y que la legislación sobre reservas se refiere a la construcción de viviendas sujetas “a algún régimen de protección pública”, se plantea la conveniencia o no de si la legislación o la ordenación concreta de las reservas de suelo para vivienda protegida deberían determinar los regímenes de promoción permitidos.

## **ii.- Otras medidas de fomento, régimen general y medidas complementarias autonómicas, en especial el régimen de la Comunidad Valenciana.**

La estructura de los Planes Estatales de vivienda post constitucionales, obedecen a la técnica normativa legislación básica-legislación complementaria, en virtud de la cual las Comunidades Autónomas pueden complementar el régimen de ayudas establecido por el Plan Estatal, configurando medidas de fomento territoriales y adecuadas a las circunstancias peculiares en el ámbito autonómico.

De ahí que, a modo de ejemplo el Decreto 66/2009, de 15 de mayo, de la Generalidad Valenciana, por el que se aprueba el Plan Autonómico de Vivienda, establece ayudas especiales para la rehabilitación y renovación urbana, subvenciones para la adquisición de vivienda complementarias, ayudas complementarias al inquilino de vivienda y ayudas para la mejora de la calidad y eficiencia energética.

De ahí que cuando la política urbanística y de vivienda autonómica, apuesta por la sostenibilidad, y establece medidas especiales para fomentar estos perfiles de calidad, se plantee la conveniencia de introducir la obligatoriedad o la preferencia de promociones de vivienda protegida que contengan la Calificación Energética requerida en la normativa autonómica complementaria de la estatal, contribuyendo a la realización de los objetivos territoriales determinados por la política de vivienda.

Los Planes Estatales y Autonómicos de vivienda contemplan también medidas para la adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida, cuya incidencia en las reservas puede ser, lógicamente, de primera magnitud, y habrán de tenerse presentes en el momento de concretar la ordenación de la reserva.

Lamentablemente el Real Decreto 1713/2010 suprime las subvenciones para este tipo de actuación protegida, restando eficacia a esta medida de fomento, y perturbando la complementariedad de las ayudas de ámbito autonómico.

### **iii.- Régimen de uso.**

La efectiva concreción de las reservas de suelo para vivienda protegida, en el caso de introducir determinaciones en cuanto a los regímenes de

promoción y uso de las viviendas a edificar, pueden implicar injerencias en el régimen jurídico especial de protección a la vivienda.

Por ello debe tenerse siempre presente una remisión a la legislación especial y a los Planes de vivienda, llamados a concretar en cada momento los regímenes de promoción y uso de viviendas protegidas adecuados a cada momento y circunstancias económico-sociales. Una cosa es priorizar entre ellos, y otra condicionar las medidas de fomento establecidas por la Administración competente.

De ahí que, la legislación y la ordenación pormenorizada de las reservas para vivienda protegida planteen de inmediato su obligada referencia con la política de vivienda, cuya problemática señalamos a continuación.

#### **iv.- Problemas de coordinación**

- Duración del periodo de protección y el destino del suelo

Las reservas de suelo para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, plantean, de inicio, un primer problema porque la legislación especial de protección a la vivienda regula un régimen de dominio, conservación, uso y aprovechamiento de las viviendas que tiene, o puede tener como veremos, una duración temporal.

Por ello, se plantea una tensión entre la legislación de viviendas con protección pública y la legislación de suelo y urbanística, en el sentido de establecer cual debe tener aplicación preferente, lo que redundará en la duración de la reserva y del destino limitado del suelo.

Será oportuno, por tanto, examinar la duración del periodo de protección en la legislación especial. Por lo pronto, se puede observar que este periodo ha tenido una duración que ha oscilado entre los 20, 50 y 30 años, según la

concreta legislación aplicable en cada momento, como se resume a continuación:

- Legislación de Viviendas Protegidas, según Ley de 19 de abril de 1939, y su Reglamento aprobado por Decreto de 8 de septiembre de 1939 (artículo 70), y la legislación de Viviendas de Renta Limitada, según Ley de 15 de julio de 1954, y Reglamento aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955 (artículo 96), establecen un periodo de protección que durará 20 años, aunque deberán permanecer las limitaciones para venta y renta durante todo el periodo de amortización de los auxilios directos (anticipos del Instituto Nacional de la Vivienda). Este periodo de protección viene claramente determinado con referencia a los 20 años de bonificación de contribuciones, impuestos, arbitrios, derechos o tasas (artículo 13 del Decreto de 24 de junio de 1955 sobre Viviendas de Renta Limitada). Esto es, el periodo de protección se establece teniendo en cuenta el alcance de las bonificaciones o exenciones fiscales, entre otras cuestiones.

- Vivienda de Protección Oficial. El artículo 100 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968 determina que el periodo de protección durará 50 años. Las tensiones entre el Ministerio de la Vivienda y el Ministerio de Hacienda a la hora de plasmar el alcance de las bonificaciones y exenciones fiscales, y los periodos de amortización de los préstamos complementarios, debieron influir en alargar el periodo de protección .

- Reinstauración de las Viviendas de Protección Oficial mediante el Real Decreto-Ley 31/78, de 31 de octubre, cuyo artículo 1º establece la duración del periodo de protección en 30 años.

Dado que esta última legislación tiene actualmente el carácter de normativa estatal preconstitucional, el plazo de duración del régimen de protección en

30 años es aplicable, salvo lo que puedan determinar al respecto la legislación autonómica o los planes de vivienda, a que más adelante haremos referencia.

Ofrece pistas e indicios para comprender con criterios lógicos y técnicos la duración del periodo de protección en 30 años, la prescripción inmemorial que posibilitaba, en época medieval, la adquisición de la propiedad sobre el dominio y las funciones públicas por la posesión de 100 años. El peso histórico de esta circunstancia en el derecho administrativo es muy potente, hasta tal punto que la duración de los contratos de concesión para la gestión de los servicios públicos considera que la duración del contrato es un elemento esencial que, inicialmente, se establecía en el máximo de 99 años (un año menos que el plazo exigido para la prescripción inmemorial) por la legislación específica reguladora. Si bien actualmente esta influencia histórica está ya superada, y la larga duración de este contrato se justifica en parámetros económicos y de restitución del equilibrio económico-financiero, no cabe duda que actuó como limitación general a tener en cuenta por los antecedentes históricos a que se ha hecho referencia.

Sin ir mas lejos, podemos constatar también el efecto señalado en la regulación del periodo de duración del derecho de superficie que, conforme al artículo 40.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo 2/2008, de 20 de junio, tiene como límite 99 años.

Y hay que tener muy en cuenta que este plazo para la prescripción inmemorial, trae causa del cómputo de tres generaciones (Tria genicula), que toma como referencia la edad de Cristo (33 años), ya que la doctrina escolástica entendía que la memoria humana no alcanza más allá, por testificación directa, de tres generaciones.

Es pues, muy probable, que la influencia histórica de la prescripción inmemorial y de su cómputo generacional, haya influido en la fijación temporal del periodo de protección del régimen jurídico especial de las Viviendas de Protección Oficial, computando (con redondeo) a toda una generación, plazo suficiente para exigir un régimen de dominio, conservación, uso y aprovechamiento, especial y limitado, ya que se habrá cumplido sobradamente la función tuitiva de proporcionar el disfrute de una vivienda.

A mayor abundamiento, el Código Civil regula la prescripción extraordinaria estableciendo un plazo de 30 años, tanto para el dominio y demás derechos reales (artículo 1959), como para las acciones reales sobre bienes inmuebles (artículo 1963), lo que pudo haber orientado y proporcionado criterios técnicos y lógicos al legislador de 1978 que, al reinstaurar las Viviendas de Protección Oficial, modificó la duración del periodo de protección y la estableció en 30 años .

Sin embargo, recientemente, se observa una tendencia a alargar el periodo de protección incluso a toda la vida útil del edificio o a establecer una Calificación Permanente, tanto en la legislación estatal como en la legislación autonómica.

Así, el Plan Estatal 2005-2008, aprobado por Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, en su artículo 5 indica que el periodo de protección se extenderá a toda la vida útil del edificio, sin posibilidad de descalificación, pero considerando como tal un periodo de 30 años desde la Calificación Definitiva. Sin embargo, abre la puerta a que las Comunidades Autónomas puedan establecer un plazo superior, con lo que permite que la legislación autonómica pueda determinar otra duración en viviendas con protección



que, a pesar de esta circunstancia, podrían disfrutar de la financiación especial prevista por el Plan.

Y en esta línea de superación del periodo de 30 años, el Plan Estatal de Vivienda 2009-2012, aprobado por Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, en su artículo 6 dice que el régimen de protección, que excluye la descalificación voluntaria, tendrá carácter permanente mientras subsista el régimen del suelo, si las viviendas y alojamientos hubieren sido promovidos en suelo destinado por el planeamiento a vivienda protegida, o en suelo dotacional público, y, en todo caso, durante un plazo no inferior a 30 años.

Así mismo este Plan indica que el periodo de protección durará como mínimo 30 años, si las viviendas y alojamientos se promueven en otros suelos.

Se observa, pues, que este Plan da un paso más porque la duración del régimen de protección se establece con referencia al tipo de suelo sobre el que se promueven las viviendas con protección, dando una clara preferencia al suelo sobre la vivienda.

Además, este Plan exige la inscripción de la duración del periodo de protección en el Registro de la Propiedad, por nota marginal, a efectos de evitar incumplimientos o actuaciones irregulares, al establecer el carácter permanente sobre suelos públicos o destinados por el planeamiento a vivienda pública.

Existe legislación autonómica que establece la duración del periodo de protección, y a título de ejemplo señalamos:

Andalucía.- La Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, en su artículo 5 regula cual será la duración del régimen de protección, y establece que el plazo de duración del régimen legal de protección de las viviendas, sean para venta, uso propio o arrendamiento, se determinará para cada programa en el correspondiente plan de vivienda y suelo, o, en todo caso, por Acuerdo del Consejo de Gobierno. Así mismo, establece que en los citados programas se podrá prever la reducción motivada del plazo fijado inicialmente para determinados supuestos o promociones específicas.

El Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobado por el Decreto 149/2006, de 25 de julio, en su artículo 9 establece, además de los términos mencionados en el apartado anterior, que la sujeción al régimen legal durante el periodo de protección conllevará:

- 1.- Que se habrá de mantener el cumplimiento del requisito de destino de la vivienda protegida a residencia habitual y permanente.
- 2.- Que los requisitos en cuanto al precio y nivel de ingresos de las personas destinatarias, arrendatarias o propietarias, serán exigibles tanto en el primer acceso como en segundos o posteriores arrendamientos o transmisiones de las viviendas.

Castilla-La Mancha.- El Decreto 3/2004, de 20 de enero, por el que se aprueba el régimen jurídico de las viviendas con protección pública en su artículo 15 regula cual será la duración del régimen aplicable, establecido que la duración del régimen jurídico de las viviendas con protección pública, para esta Comunidad Autónoma, será el siguiente:

1.- Para las viviendas de protección oficial, treinta años desde su calificación definitiva.

2.- Para las viviendas que se declaren expresamente protegidas en virtud de normativa específica o norma de desarrollo de planes de vivienda de ámbito estatal o autonómico, el que se establezca en la normativa que le sea de aplicación.

3.- Para las viviendas de precio tasado, diez años desde la declaración definitiva en unos casos y quince años en otros.

Será de diez años en los suelos destinados por el planeamiento municipal para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Será de quince años en los suelos que formen parte del patrimonio público, o que estén incluidos en catálogos de suelo residencial público, o que tengan reconocidas ayudas públicas a la adquisición o urbanización, y también en los suelos enajenados por las Administraciones públicas y empresas públicas.

En todo caso, dicho régimen se mantendrá en tanto subsista financiación cualificada.

Comunidad Valenciana.- El Decreto 90/2009, de 26 de junio, del Consell, por el que se aprueba el reglamento de viviendas de protección pública, en su artículo 6 regula la duración del periodo de protección, estableciendo que el régimen de protección de las viviendas de protección pública de nueva construcción durará con carácter general treinta años, computados a partir de la fecha de su calificación definitiva. No obstante, los Planes de

Vivienda y Suelo podrán establecer un plazo distinto para todas o alguna de las actuaciones protegidas contempladas en los mismos.

La evolución hacia una ampliación, se aprecia claramente en el Pacto Social por la Vivienda del Gobierno Vasco , cuya acción 26 dice que “...las viviendas deberán ser calificadas permanentemente como de protección pública, lo que contribuirá, por un lado, a dotar de estabilidad al parque público de viviendas al evitar la salida del mismo de viviendas con calificación temporal y, por tanto, a su aumento, ya que se recuperarán para el mismo viviendas que, habiendo perdido la calificación, estarán fuera del sistema”.

Lo que acredita que la tendencia observada sobre el alargamiento del periodo de protección, incluso independientemente del destino o tipo de suelo, se va consolidando y extendiendo en la legislación autonómica.

Sin embargo, esta tendencia actual pone de relieve una problemática muy significativa en esta materia, así como una desvirtuación en algunas actividades administrativas en orden a la finalidad perseguida por la Constitución y la legislación especial de vivienda.

Las dificultades que se observan para la extensión del periodo de protección, incluso sobre suelos con destino a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, provienen fundamentalmente de las cuestiones que a continuación se relacionan:

- Como se ha visto a lo largo de las consideraciones puestas de relieve, el urbanismo debe ser considerado como instrumental de la vivienda, ya que no puede perder de vista la eficacia de este derecho constitucional. Así se infiere del artículo 47 CE. Esta orientación constitucional llevaría a considerar una clara preferencia de la legislación de la vivienda sobre la

legislación de suelo, puesto que éste es instrumental de aquella y no se entiende si no es para hacer efectivo el citado derecho constitucional.

- Para hacer efectivo el derecho a una vivienda, la Administración Pública desarrolla actividades de distinta naturaleza, entre las que conviene distinguir claramente entre la actividad administrativa de fomento y la actividad administrativa de prestación directa.

La acción administrativa de fomento consiste en proporcionar medidas de apoyo como financiación privilegiada, ayudas públicas y exenciones y bonificaciones tributarias, para hacer posible la existencia de una oferta de vivienda a precio razonable, al tiempo que se capacita económicamente a la demanda para el acceso. Bien entendido que éste se produce a través de los mecanismos del mercado, aunque con características específicas al dirigirse a segmentos sociales determinados por su nivel de renta y necesidad de vivienda. Se trata, pues, de incentivar a la iniciativa privada y de ofrecer a los demandantes ayudas directas y apoyo financiero.

La acción administrativa de prestación directa, o dicho en otros términos, la promoción directa y pública de viviendas, se efectúa por organismos y empresas públicas sin ánimo de lucro, su adjudicación se efectúa por sistemas administrativos y no por el mercado, y va dirigida a segmentos sociales que no pueden acceder a vivienda ni siquiera a través del mercado de vivienda protegida.

Es verdad que, actualmente, los Planes Estatales de Vivienda permiten a promotores públicos promover en régimen especial, un sistema mixto, en el que se obtiene la misma financiación que los Planes de Vivienda ofrecen como fomento a la iniciativa privada. Pero ello no debe obstaculizar la comprensión exacta de la actividad pública en sentido técnico, una promoción que utiliza fondos presupuestarios, que no tienen ánimo de

lucro, con un acceso a las viviendas de carácter administrativo y dirigida a los sectores sociales menos favorecidos que, de ninguna otra manera, podrían acceder a una vivienda digna y adecuada.

- La tendencia actual a la Calificación Permanente de toda clase de promociones de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, contiene implícitamente una confusión entre la naturaleza jurídica de la promoción privada y al de la promoción pública.

La primera, la promoción privada, se limita a una acción de fomento que proporciona más o menos financiación según el Plan de Vivienda aplicable, pero se está en presencia de una empresa privada, y de un negocio privado, que atraídos por las medidas de fomento colaboran en dotar al mercado de una oferta importante de viviendas a precio razonable, y simultáneamente ofrecen ayudas directas y financiación a los demandantes de vivienda que reúnan las condiciones subjetivas exigidas por la legislación especial, para que el destino de estas viviendas sea un sector social necesitado de apoyo para el acceso a la vivienda a través del mercado.

Por tanto, sería conveniente tener en cuenta que se trata de una actividad de fomento simplemente, por lo que en la relación jurídica que se va a producir entre promotor y adquirente/usuario de la vivienda es privada, se regula por los mecanismos del mercado con las modulaciones propias de la legislación especial que contiene limitaciones y un régimen de uso y aprovechamiento específico, en contraprestación a las medidas de fomento empleadas.

Pero tales medidas de fomento no convierten a lo privado en público, y la denominación de viviendas de protección “pública”, no debe inducir a error. Las medidas de fomento pueden justificar el sometimiento a un

régimen especial, pero no queda tan claro que se pueda “condenar” a promotores y adquirentes/usuarios de por vida.

De un lado se ha de significar que una promoción privada para arrendamiento, por ejemplo, ofrece pocos alicientes para la iniciativa privada a pesar de las medidas de fomento establecidas por los planes. De ahí que la comercialización mediante arrendamiento con opción de compra esté surtiendo mejor efecto que las promociones destinadas directamente a alquiler o a venta, estas últimas dadas las dificultades crediticias. Ello pone de relieve que la oportunidad de negocio es necesaria para la iniciativa privada, sin perjuicio de que puede llevarse a cabo también sin ánimo de lucro, y que la duración del periodo de protección limitada puede ser un aliciente más, pero importante, a la hora de atraer empresas al sistema.

Por otro lado, la financiación y las ayudas directas a los demandantes de vivienda, facilitan pero no eliminan el sacrificio familiar durante un largo periodo de tiempo haciendo frente al periodo de amortización de los préstamos hipotecarios. Las medidas de fomento no deberían condenar a las personas y familias que sacrifican todo su patrimonio durante, prácticamente como se ha visto, toda una generación, a seguir sometidas a un régimen limitado y especial de uso y aprovechamiento.

Ambas cuestiones merecen una reflexión seria, y, sobre todo, aplicando criterios técnicos no confundir entre actividad de fomento y actividad de prestación directa o pública de la Administración.

Sin embargo, la prestación directa en materia de vivienda, la promoción pública de viviendas, sí justifica la imposibilidad de descalificación y la prolongación del periodo de protección a la vivienda.

Todo lo expuesto pone de manifiesto que la política de vivienda debe ser prioritaria a la de suelo. O dicho de otra manera, éste solo puede condicionar a aquella parcialmente.

Considerando que el periodo de protección, por todas las razones expuestas, puede y debe ser de carácter temporal para las promociones privadas, se produce un choque entre la legislación especial y el destino de las reservas de suelo.

Esta problemática debería ser regulada por las leyes autonómicas siguiendo las pautas constitucionales con valentía y determinación, teniendo bien presente que las reservas son una técnica de fomento para la eficacia del derecho a una vivienda, consideración preferente que sitúa a la política de vivienda en primera línea y los planes estatales y autonómicos de vivienda deberían contener, en su caso, las disposiciones adecuadas en consonancia y respeto con esa cobertura legal.

Y la concreción en la ordenación, con las pautas necesarias, debería tenerse en cuenta en los planes de urbanismo, en el momento de configurar las reservas, de forma que su planificación y gestión tengan presente la problemática indicada.

- Posibilidad de descalificación del suelo

La duración temporal del periodo de protección que, con carácter general, determina la legislación especial de protección a la vivienda, así como la descalificación voluntaria y forzosa que para algunos supuestos regula, plantea como se ha visto, una problemática que requiere una atención especial.



Hay que tener presente que el transcurso del periodo de protección y la descalificación convierten a las viviendas de protección pública en viviendas que pasan a regirse por el ordenamiento general y, por tanto, son viviendas libres a todos los efectos. Por ello, la situación planteada será que sobre unos terrenos destinados a la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, estarán construidas unas viviendas inicialmente de protección pero, en los supuestos que señalamos, convertidas en viviendas libres. ¿es esto posible?

A tenor de la legislación especial de protección a la vivienda, será totalmente normal la conversión indicada, pero ¿determina la vinculación de los terrenos la continuación del régimen de protección de la vivienda? ¿debe permanecer la naturaleza jurídica del planeamiento?

A este respecto, conviene traer a colación que esta problemática se complica aún más si tenemos en cuenta que el régimen jurídico de protección a la vivienda es una “ley especial”, en el sentido de que la normativa general urbanística podría no ser adecuada para derogar o modificar una legislación especial.

Pero, además, y como se puede comprobar tanto en la legislación estatal preconstitucional, como en la autonómica en materia de protección a la vivienda, habitualmente el periodo de duración del régimen de protección viene establecido por normas con rango de ley, lo que dificulta claramente que los planes de urbanismo puedan contener normativa o medidas que contradigan o deroguen lo establecido por Ley, ya que ello rompería con el principio de jerarquía normativa establecido en el artículo 9 CE y desarrollado con carácter general por el artículo 51 de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, cuando dice que las disposiciones

administrativas no podrán vulnerar la Constitución o las leyes, y que ninguna disposición administrativa podrá vulnerar los preceptos de otra de rango superior.

Por otro lado, la permanencia del planeamiento en cuanto a terrenos reservados a la construcción de vivienda protegida, puede también llevar a la situación paradójica, en épocas de crisis como la que estamos atravesando desde 2007, por ejemplo, de contar con terrenos vinculados pero sin embargo los planes de vivienda en vigor y aplicables no consiguen el fomento o la prestación directa de viviendas de protección pública suficientes en relación con el suelo ordenado a tal efecto.

Todo ello plantea la posibilidad de que la legislación urbanística reguladora de las reservas contuviera procedimientos especiales de aplicación del “ius variandi”, es decir, que tuviera en cuenta la problemática señalada permitiendo o bien variaciones del destino del suelo o bien variaciones en el régimen y tipología de las viviendas.

En este sentido, cabría considerar la posibilidad de conversión a libre, a otra calificación para red primaria o servicios públicos, para nueva ordenación urbana, para operaciones de rehabilitación o realojos.

Naturalmente tales previsiones, cuando conduzcan al cambio de destino de los terrenos, en su caso, deben contener las cautelas necesarias en cuanto al mantenimiento del equilibrio de los aprovechamientos y del contenido del derecho de propiedad. Queremos decir que la posibilidad de introducir un “ius variandi” en las ordenanzas urbanísticas, deberá hacerse manteniendo el equilibrio de los aprovechamientos por su incidencia en el contenido del derecho de propiedad.

Debido a todo lo expuesto, la flexibilidad en materia de la programación urbanística de las reservas, que normalmente implicaría el mantenimiento del equilibrio en valoraciones y cálculo de aprovechamientos o su reajuste, es un reto para el legislador y para hacerle frente conviene coordinar la política urbanística con la política de vivienda.

Los terrenos destinados a la construcción de viviendas de protección pública, requieren, como es sabido y se ha señalado, aptitud urbanística por lo que para obtener de la Administración pública competente, esto es, las Comunidades Autónomas, exigirá la Calificación y Clasificación de suelo adecuadas para su edificación residencial, y, por supuesto, la dotación de los servicios exigibles por la legislación urbanística.

La acreditación de la aptitud urbanística requiere la aportación de un certificado expedido por el Ayuntamiento en el que se consigne la clasificación y calificación urbanística de los terrenos, o bien, aportando la licencia municipal de obras si ya hubiera sido expedida, y, además, certificación de la dotación de los servicios urbanísticos de que el terreno disponga y de los que sean exigibles por la reglamentación urbanística aplicable.

La ausencia de algunos de los servicios urbanísticos exigibles por la legislación, requiere el compromiso de ejecución de las obras de urbanización simultáneas a las obras de edificación, en los términos que disponga la legislación urbanística aplicable .

Pero, además de ello, estamos en presencia de unas actuaciones sociales protegidas y fomentadas por los poderes públicos, lo que implica una política de vivienda que, a menudo, contiene pautas de reorientación de la construcción residencial, en orden a la exigencia de requisitos de

sostenibilidad, equidistancia dotacional, accesibilidad, ahorro energético y, desde luego, la consideración del principio de igualdad y no discriminación.

Por tanto, como se ha puesto de relieve a lo largo de este trabajo, la ordenación de las reservas de terrenos para vivienda protegida, exigen por iluminación de los preceptos constitucionales y de la legislación urbanística el cumplimiento de condiciones especiales de ordenación, que pueden no ser tan patentes ni necesarias en otro tipo de desarrollos urbanos.

Por ello, al considerar las condiciones adicionales de ordenación, se hace referencia específica a los principios que deben presidir la ordenación de las reservas.

La permanencia del planeamiento destinado a establecer la reserva sobre terrenos para la construcción de vivienda protegida, tiene un proceso de gestión que se dilata en el tiempo, dadas las características de los procedimientos urbanísticos, por lo que en el momento de ordenar y programar las reservas para vivienda protegida podrá existir una legislación especial de vivienda, singularmente los Planes Estatales o Autonómicos de vivienda cuya duración común suele ser cuatrienal, que contengan en sus actuaciones protegidas determinados regímenes de protección de vivienda.

Llegada la hora de haber obtenido la disponibilidad de los terrenos reservados, puede haber cambiado el Plan de vivienda aplicable y, en consecuencia, los regímenes de promoción de vivienda de protección pública.

De ahí que la asimilación de posibles cambios de regímenes de protección, tanto en actuaciones en marcha o proyectadas como en terminadas, deben

tener en cuenta la posibilidad de esta circunstancia, y por ello contener previsiones al respecto.

## **6.- Los efectos de la reserva.**

### **6.1.- Efectos de ordenación.**

#### **a) Determinación del régimen de protección.**

La ordenación de las reservas de terrenos para vivienda protegida, debe contener orientaciones generales sobre los regímenes de promoción de viviendas de protección pública, en coordinación, con las consiguientes remisiones, a los Planes de Vivienda, teniendo en cuenta que entre las actuaciones protegidas caben medidas de fomento diferenciadas que pueden no responder al concepto técnico de vivienda de protección pública.

Por ello, la referencia a este tipo de viviendas y su destino a residencia habitual y permanente, con las previsiones necesarias que se han puesto de manifiesto en el Capítulo anterior, se muestran imprescindibles para lograr la mejor coordinación entre la política urbanística y la política de vivienda, de forma que los efectos de la ordenación de los terrenos reservados no distorsionen los objetivos y la finalidad de la legislación especial de vivienda protegida y las orientaciones constitucionales en orden al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

Los Planes de Vivienda definen actuaciones protegidas de diferente naturaleza y características, resultando que, en ocasiones, se protege la adquisición de la vivienda pero sin necesidad de calificar a la vivienda como protegida. Es decir que, en ocasiones, los Planes definen unas actuaciones protegidas consistentes en establecer medidas de fomento

tendientes a capacitar la demanda para posibilitar el acceso a viviendas libres que no superen una determinada superficie.

En este caso no puede hablarse, desde el punto de vista técnico, de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, puesto que se trata de viviendas libres, y lo que en realidad se protege es la adquisición mediante medidas de financiación y exigiendo determinadas condiciones subjetivas (nivel de renta, empadronamiento y necesidad de vivienda) a los adquirentes, sujetando la vivienda adquirida, que continua siendo libre, a determinadas limitaciones (plazo de prohibición de disponer y precio limitado).

Estas viviendas que, según los Planes, reciben diversas denominaciones como viviendas a precio tasado (Plan 1992-1995), viviendas de acceso concertado (Decreto 73/2005, de 8 de abril, del Consell de la Generalitat, por el que se establecen nuevas medidas de fomento para el acceso concertado, rehabilitación y arrendamiento de viviendas en el marco de actuación del Plan de Acceso a la Vivienda de la Comunidad Valenciana 2004-2007), pero que no obstante hemos de volver a señalar que son viviendas libres, no sujetas por tanto al régimen especial de protección a la vivienda, excepto a algunas limitaciones singulares recogidas en los Planes.

Estas viviendas pueden plantear problemas de diversa índole en relación con las reservas de suelo , habiéndose producido con cierta habitualidad el hecho de promover viviendas de este tipo sobre suelos de reserva, sin que existan adquirentes para ellas, debido al elevado precio de adquisición.

Todo ello pone de relieve que entorno al concepto de “viviendas sujetas a algún régimen de protección pública”, que adolece de algún grado de indeterminación, es necesario realizar una labor de aproximación para

concretar con mayor precisión los supuestos concretos de actuaciones protegidas a que se refiere.

Para ello, debe tenerse muy en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional expresada en la Sentencia 305/1993, de 25 de octubre, cuando dice que la concreción de los conceptos jurídicos indeterminados debe hacerse aplicando criterios lógicos, técnicos y de experiencia. Siguiendo estas pautas no parece que sea posible incluir en el concepto de “viviendas sujetas a algún régimen de protección pública”, a viviendas que no han sido calificadas como tales por la Administración Pública competente.

El mero hecho de que un promotor privado anuncie a la Administración su intención de comercializar una promoción de viviendas al amparo de una determinada línea de financiación establecida por un Plan de Vivienda, no es suficiente, sin más, para considerar a estas viviendas como sujetas a protección pública. Lo único protegido es el acceso para personas que cumplan los requisitos, pero en modo alguno la vivienda objetivamente considerada. Prueba de ello es que, transcurrido el breve plazo de limitaciones impuesto por los Planes, la vivienda sigue siendo libre a todos los efectos, sin que sea necesario el procedimiento de descalificación. Las limitaciones se dirigen al adquirente protegido, incluida la de precios, y no recaen objetivamente sobre una vivienda que es libre y no ha sido calificada.

Puede producirse también un desequilibrio entre los porcentajes de reserva de suelo o el suelo efectivamente reservado con las necesidades reales de vivienda, y también una inadecuación entre la tipología de vivienda exigida por la ordenación urbanística y las determinaciones de los Planes de

Vivienda , por ejemplo, existe normativa autonómica que excluye a las viviendas unifamiliares aisladas de los Planes de Vivienda .

Por ello, son muy necesarios los observatorios de vivienda y la incorporación de estudios sobre necesidad de vivienda como requisitos y apoyo para la ordenación pormenorizada de las reservas.

En aplicación de lo establecido en el artículo 10 del Texto Refundido de la Ley del Suelo Real Decreto 2/2008, de 20 de junio, la legislación autonómica de ordenación del territorio y urbanística ha de tener en cuenta las excepciones a la reserva de suelo mínima para municipio determinados siendo de especial consideración los municipio con escasa población o con población en disminución a cuyos efectos será preciso tener en cuenta los indicadores pertinentes .

Todas estas circunstancias habrán de considerarse para una buena coordinación entre la ordenación urbanística de las reservas de suelo, las necesidades reales de vivienda y las determinaciones de los Planes y legislación especial de protección a la vivienda, de manera que los efectos de la ordenación de las reservas alcancen su finalidad instrumental.

#### **b) Condiciones adicionales de ordenación.**

La Ley Estatal del Suelo 8/2007, de 28 de mayo, (y la legislación urbanística autonómica) determinan las reservas urbanísticas mediante una cifra, como ampliamente se ha señalado, un porcentaje de la edificabilidad residencial, en cuya ordenación, como se ha indicado, se atienden los principios siguientes:

- Principio de accesibilidad universal.



- Principio de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres.
- Principio de movilidad.
- Principio de eficiencia energética.
- Principio de garantía de suministro de agua.
- Principio de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves.
- Principio de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud y el medio ambiente.

Sin embargo la legislación sobre el suelo y la legislación de ordenación territorial y urbanística no contemplan directrices concretas y específicas, que orienten con precisión el diseño espacial y la ordenación pormenorizada de las reservas.

Así, llegado el momento de su plasmación territorial, su ordenación puede materializarse de forma continua o discontinua, en un sector o en tramas urbanas diversas, sin que a priori exista una normativa previa que establezca los criterios técnicos que señalen el modo óptimo en cada momento y en cada supuesto particular.

Las referidas formas de plasmación son posibles legalmente, pero en unos casos será o no apropiada y darán o no cumplimiento adecuado a los principios generales mencionados.

Si observamos los antecedentes históricos que se analizan en este trabajo, y la evolución habida en los programas urbanísticos que destinan el terreno a uso exclusivo de vivienda con protección pública, podremos extraer

consecuencias que ayuden a planificar las reservas y a su ordenación y plasmación territorial concreta.

Se ha podido constatar que las Ciudades Satélites de Casas Baratas (1911), dirigidas a personas perceptoras de “emolumentos modestos”, construidas en hilera y con viviendas de baja altura se situaban en terrenos económicos próximos a grandes arterias o a los grandes centros de trabajo, estaban precisados de urbanización y el conjunto se caracterizaba por una especial preocupación por la higiene.

Ello nos lleva a localizaciones concretas, habitualmente a las afueras de la población, que requerían obras especiales de urbanización y que estaban faltos, a menudo, de un sistema dotacional adecuado, ya que la legislación de Casas Baratas no “obligaba” a ello, sino que el Ministro de Trabajo, Comercio e Industria, previo informe del Instituto de Reformas Sociales “PODRÁ” exigir la existencia de áreas libres, parques, arbolados, pabellones de administración, de enseñanza, de reuniones, biblioteca, casa cuna, dispensario, puesto de incendios y de socorro y otras análogas.

No existía una exigencia mínima y sistematizada que determinara un equipamiento dotacional general para la zona.

Avanzando en el tiempo, los Poblados Dirigidos que nacen al amparo del Plan de Urgencia Social de Madrid en 1957, son construcciones que emplean materiales de poca calidad por la carencia de fuentes económicas, que intentan atajar el chabolismo o la infravivienda de la inmigración, y que transitan hacia la vivienda colectiva en altura.

Se trata, por tanto, de construcciones débiles que enseguida acusaron deterioros y problemas constructivos, que en ocasiones se edificaban con un horizonte temporal, que pretendían dar solución a problemas urgentes de

infravivienda con escasa o nula atención a un equipamiento dotacional sistematizado, y que se localizaban en terrenos aledaños de Madrid en los que se concentraban los problemas de habitación y alojamiento de inmigrantes y chabolistas.

Todo ello sin perjuicio de la intervención de conocidos arquitectos de la época que plasmaron unos diseños y una distribución de las viviendas más que satisfactorios, pero cuyo punto débil fue, como se ha indicado la escasa calidad de los materiales empleados.

Sin embargo, al amparo de la legislación de viviendas de protección oficial, Plan Nacional 1961-1976, y aplicando ya la primera legislación nacional sobre el suelo y ordenación urbana, la Ley de 12 de mayo de 1956, se ponen en marcha los POLIGONOS RESIDENCIALES DEL I.N.V., en los que se construyen viviendas de protección oficial de distintas categorías que cubren la demanda de diferentes segmentos sociales, y que prevén un sistema dotacional calculado, proporcionado y suficiente, facilitando la convivencia, la igualdad y el medio ambiente urbano de un modo muy considerable.

Tales antecedentes nos señalan una evolución que atiende a circunstancias históricas diferentes, presentando el siguiente desarrollo temporal:

- Problema de hacinamiento – preocupación por la higiene y por dar alojamiento a personas modestas.
- Problema de chabolismo y de infravivienda de inmigrantes – preocupación por el diseño de la vivienda y por el alojamiento (viviendas en altura) para dar respuesta a una situación de emergencia y acuciante.

- Problema de los movimientos internos migratorios y de vivienda de diversos segmentos sociales (desde clases modestas hasta clase media alta) en momentos de inicio del desarrollo económico - desarrollo de planes parciales al amparo de la nueva Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, construyendo polígonos residenciales con viviendas de protección oficial de regímenes y destinatarios distintos y dotaciones generales suficientes.
- Desarrollo urbanístico desproporcionado, excesivo encarecimiento del suelo y del precio de la vivienda, y escasez de viviendas asequibles con algún régimen de protección pública, fenómeno que se produce a partir del año 2000 – las reservas dan un paso más en esta evolución porque ahora la ordenación urbana es la que determina el destino del suelo para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, sin que haya que acudir obligatoriamente a un plan parcial ejecutado por expropiación u otros modos de adquisición de suelo residencial que asegure ese destino.

Pero esta evolución histórica nos señala pautas a tener en cuenta a la hora de ordenar pormenorizadamente las reservas urbanísticas destinadas a algún régimen de protección pública, porque el artículo 47 CE culmina el camino emprendido y nos conduce a considerar que Administraciones Públicas y urbanistas han de cuidar los siguientes extremos:

- Necesidad ineludible en toda planificación urbanística de contar con un estudio serio de proyección de población, segmentada por grupos sociales según nivel económico y necesidad de vivienda, único modo de proporcionar los nuevos desarrollos urbanísticos y cuantificar y cualificar las reservas urbanísticas para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. De esta forma la expansión urbana y las nuevas transformaciones de suelo serán fieles y no se apartarán de su

finalidad principal: hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada conforme al artículo 47 CE .

- En virtud del principio de cohesión social que el precepto constitucional citado predica, como se ha visto al analizar su contenido y alcance, y que viene recogido en la práctica totalidad de la legislación autonómica sobre ordenación del territorio y, será preferible una plasmación territorial que tienda a integrar los distintos segmentos sociales.

Los actuales Planes de Vivienda y también normativa autonómica permiten combinar en un mismo edificio o construcción viviendas libres y viviendas con protección pública.

Esta preferencia por la integración que orienta hacia una plasmación territorial discontinua, no pretende desterrar totalmente las tramas urbanas continuadas para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, porque, en ocasiones, las circunstancias territoriales y sociales pueden hacerlas adecuadas con la cohesión territorial.

Con la consideración de estas pautas, la evolución histórica que hemos visto, da un paso adelante hacia la integración social y aplicación del principio de igualdad en consonancia con el alcance del artículo 47 CE.

- Consideración del principio de equidistancia dotacional, siguiendo las modernas direcciones apuntadas por la Unión Europea, que plasman con fuerza el aspecto externo de la vivienda digna y adecuada que se desprende del concepto recogido en forma indeterminada por el artículo 47 CE y que a lo largo de este trabajo se ha señalado.

No es suficiente ya un sistema dotacional calculado en relación con la población del sector y de la programación territorial, sino que, además, será

necesario un plus que consiste en reunir condiciones de igualdad para su acceso y utilización, culminando la evolución histórica expuesta de manera acorde con el enfoque constitucional que es consecuencia del artículo 47 CE.

- Evitación de una zonificación discriminatoria y degradante para los segmentos de población menos favorecidos, que solo pueden acceder a una vivienda sujeta a algún régimen de protección pública. Una aproximación adecuada a los conceptos de vivienda digna y adecuada que proclama el artículo 47 en relación con el 14 CE, no resisten tal localización.

- El medio ambiente urbano y la construcción sostenible capaz de ahorro energético son factores que las reservas urbanísticas están llamadas a considerar. Los Planes de Vivienda incluyen ayudas públicas para fomentar que las viviendas sujetas a algún régimen de protección pública contengan elementos constructivos o equipamientos que favorezcan tales prestaciones de ahorro energético, tendencia que el urbanismo ha de incorporar en la ordenación pormenorizada, en mayor o menor medida, para dar respuesta al precepto y mandato constitucional, porque el término “vivienda adecuada” hay que relacionarlo con la realidad económica y social existente, y en relación con el artículo 45 CE.

En definitiva el contenido y el alcance del artículo 47 CE, en parte recogido y concretado en la legislación sobre el suelo y ordenación urbana, y en las leyes, reglamentos y planes de vivienda, demandan que la normativa y la planificación urbanística incrementen las líneas que impidan que la plasmación territorial pormenorizada de las reservas urbanísticas, esto es, que la traducción territorial de los porcentajes establecidos, se aparten de las exigencias que se derivan de una interpretación del artículo 47 CE acorde con su entorno social, económico y cultural, que culmina con

parámetros actuales la evolución histórica de la urbanización de terrenos destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

**c) Reserva de suelo y programación.**

Las reservas urbanísticas necesitan para su plasmación real de la previa planificación, programación urbanística, ordenación pormenorizada y ejecución de la correspondiente urbanización, por lo que no pueden dar respuesta de modo inmediato, ni siquiera a muy corto plazo, a la necesidad de suelo para cubrir demandas inmediatas de vivienda.

He aquí un punto débil que retarda, sensiblemente, la eficacia de las reservas, para proporcionar suelo para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

Por ello, este instrumento necesita ser complementado con otras técnicas, a las que se hará referencia en el apartado siguiente, que contribuyen también a facilitar suelo para vivienda protegida y que son el resultado de anteriores actuaciones urbanísticas, que pueden desplegar una innegable funcionalidad en tanto lleguen a buen fin las reservas para construcción de vivienda protegida programadas.

**6.2.- Respecto del suelo.**

**a) Afección real.**

Las reservas implican, como se ha especificado pormenorizadamente en el Capítulo I del Título II, una verdadera afección real de terrenos para la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, cuyo concepto y naturaleza se ha delimitado y diferenciado de otras figuras afines en el Capítulo I apartado 4.1 d) de este trabajo.

Este efecto de la ordenación en el suelo es trascendental para el cumplimiento de los fines para los que se planifican y programan las reservas, por lo que esta afección, al tener carácter real, habrá de tener acceso al Registro de la Propiedad y constar en las correspondientes Escrituras Públicas, para asegurar la vinculación y el destino.

En cuanto a la permanencia de esta vinculación, ya se han puesto de manifiesto los problemas que pueden surgir en relación con la duración temporal del periodo de protección de las viviendas de protección pública o con la institución de la descalificación y también en relación con las previsiones de variación de esta vinculación.

Además, será preciso también tomar en consideración, que, desde el punto de vista del derecho privado, concretamente de la legislación hipotecaria, la finca suelo “desaparece” y se sustituye por la finca edificación, circunstancia a tener presente en relación con la permanencia de la afección real.

#### **b) Su impacto en la valoración.**

En el Capítulo I del Título II se ha pormenorizado este impacto, incluso con un reflejo práctico en valoraciones de terrenos con o sin viviendas de protección pública y ha quedado patente que las ordenaciones urbanísticas que contengan reservas para vivienda protegida proporcionan menos ingresos que las destinadas a viviendas libres, y inciden en el valor residual de suelo.

Naturalmente este impacto se mitiga a través de la equidistribución de beneficios y cargas, por lo que en el momento de diseñar y programar las reservas de terrenos para viviendas protegidas, habrán de tenerse muy presente zonas y sectores en los que sea posible el mayor alcance de esta



equidistribución, en lo que puede influir muy positivamente la ordenación discontinua que, además, favorece o predica el principio de cohesión social exigido por la legislación urbanística y teniendo como referencia imprescindible el cumplimiento de la función social de la propiedad que el artículo 33 CE determina.

### **6.3.- Sobre la gestión.**

#### **a) El impacto en la ecuación financiera de la actuación.**

Como ya se ha comentado a lo largo de este trabajo puede producirse un desequilibrio entre los porcentajes de reserva de suelo o el suelo efectivamente reservado con las necesidades reales de vivienda, y también una inadecuación entre la tipología de vivienda exigida por la ordenación urbanística y las determinaciones de los Planes de Vivienda.

Según la tipología establecida al efecto en los planes de urbanismo para el nuevo desarrollo, la ecuación financiera variará sustancialmente, debido a que el valor de repercusión de suelo, limitado en el régimen especial de viviendas protegidas, está vinculado al precio máximo de venta, establecido por los Planes de Vivienda para cada tipología.

Esto supone que, según la tipología de vivienda, la repercusión de suelo variará, pero también que al ser un plan cuatrienal, con carácter general, y el plan de urbanismo tener una vigencia temporal indefinida y calculada para un espacio temporal de 10 años, podría no existir, en el nuevo Plan de Vivienda, la tipología especificada en el planeamiento, así pues, será imposible determinar el precio máximo de venta y, por tanto, el valor de repercusión.

Todo ello tiene una especial trascendencia en la equidistribución, ya que los coeficientes de ponderación que equilibran la operación urbanística, se verán afectados por tales circunstancias, y variarán considerablemente.

En ejemplo de todo ello, veremos al hilo del ejemplo práctico planteado en el Capítulo I del Título II, como afectarán estas determinaciones, y así se puede observar las diferencias existentes en los dos cuadros insertados a continuación.

Siguiendo el ejemplo práctico del Capítulo I del Título II, se aclara que se trataría de una Unidad de Ejecución situada en Castellón de la Plana, y que se estarían calculando los valores de repercusión en dos tipologías de vivienda que vienen reguladas en el Plan Estatal de Vivienda 2009-2012, y su complemento autonómico, cumpliendo con todas las determinaciones establecidas en ellos al efecto del cálculo del Módulo de Venta, teniendo en cuenta los coeficientes de vivienda y zona aprobados por la Administración Pública.

#### VALORES DE REPERCUSIÓN

CÁLCULO VALORES DE REPERCUSIÓN			
TIPOLOGIAS	VALOR EN VENTA	REPERCUSIÓN EN SUELO	VALOR DE REPERCUSIÓN
Vivienda Libre	2.500,00 €/m <sup>2</sup> t	33% s/Vv	825,000 €/m <sup>2</sup> t
<b>Vivienda Protegida</b>	<b>1.746,43 €/m<sup>2</sup>t</b>	<b>25% s/Vv</b>	<b>436,608 €/m<sup>2</sup>t</b>
Terciario	1.900,00 €/m <sup>2</sup> t	30% s/Vv	570,000 €/m <sup>2</sup> t

CÁLCULO DE METROS ÚTILES A METROS TECHO			
Módulo de venta PC	2.183,04 €/m <sup>2</sup> u	x 0,8 m <sup>2</sup> t/m <sup>2</sup> u	1.746,432 €/m <sup>2</sup> t

#### COEFICIENTES DE PONDERACIÓN

CÁLCULO COEFICIENTES DE PONDERACIÓN		
TIPOLOGIAS	VALOR DE REPERCUSIÓN	COEF. PONDERACIÓN

Vivienda Libre	825,00 €/m <sup>2</sup> t	1,00	m <sup>2</sup> tuc/m <sup>2</sup> tuc
<b>Vivienda Protegida</b>	<b>436,60 €/m<sup>2</sup>t</b>	<b>0,53</b>	<b>m<sup>2</sup>tu/m<sup>2</sup>tuc</b>
Terciario	570,00 €/m <sup>2</sup> t	0,69	m <sup>2</sup> tu/m <sup>2</sup> tuc

### VALORES DE REPERCUSIÓN

CÁLCULO VALORES DE REPERCUSIÓN			
TIPOLOGIAS	VALOR EN VENTA	REPERCUSIÓN EN SUELO	VALOR DE REPERCUSIÓN
Vivienda Libre	2.500,00 €/m <sup>2</sup> t	33% s/Vv	825,000 €/m <sup>2</sup> t
<b>Vivienda Protegida</b>	<b>1.358,34 €/m<sup>2</sup>t</b>	<b>25% s/Vv</b>	<b>339,584 €/m<sup>2</sup>t</b>
Terciario	1.900,00 €/m <sup>2</sup> t	30% s/Vv	570,000 €/m <sup>2</sup> t

CÁLCULO DE METROS ÚTILES A METROS TECHO			
Módulo de venta PG	1.697,92 €/m <sup>2</sup> u	x 0,8 m <sup>2</sup> t/m <sup>2</sup> u	1.358,336 €/m <sup>2</sup> t

### COEFICIENTES DE PONDERACIÓN

CÁLCULO COEFICIENTES DE PONDERACIÓN			
TIPOLOGIAS	VALOR DE REPERCUSIÓN	COEF. PONDERACIÓN	
Vivienda Libre	825,000 €/m <sup>2</sup> t	1,00	m <sup>2</sup> tuc/m <sup>2</sup> tuc
<b>Vivienda Protegida</b>	<b>339,584 €/m<sup>2</sup>t</b>	<b>0,41</b>	<b>m<sup>2</sup>tu/m<sup>2</sup>tuc</b>
Terciario	570,000 €/m <sup>2</sup> t	0,69	m <sup>2</sup> tu/m <sup>2</sup> tuc

## b) Los cambios sobrevenidos de régimen

Se ha hecho referencia a lo largo de este trabajo a la posibilidad de cambios sobrevenidos en el régimen de promoción de las viviendas de protección pública, dada la temporalidad a corto plazo de los Planes Estatales y Autonómicos de vivienda que, en cada periodo, contienen medidas y regímenes de promoción diferentes atendiendo a las circunstancias económicas y sociales de cada momento.

Por ello, son posibles y serán normales, los cambios sobrevenidos de regímenes de promoción de viviendas de protección pública, por lo que se

ha indicado que la ordenación debe tener en cuenta la referencia al concepto técnico de este tipo de viviendas.

Ahora bien, estos cambios sobrevenidos no sólo pueden tener su efecto sobre la gestión de las reservas en relación con las construcciones de viviendas, sino que puede producirse también una incidencia en orden a las valoraciones y limitaciones del valor de los terrenos, porque los regímenes de promoción de vivienda protegida requieren limitaciones distintas de los terrenos aptos para su construcción.

Esta circunstancia podría impedir la promoción de viviendas de protección pública a los segmentos sociales más dignos de protección, dado que el cálculo del límite del valor de los terrenos está relacionado directamente con los precios máximos establecidos por la legislación especial.

#### **6.4.- Sobre las viviendas el control**

Este instrumento urbanístico que son las reservas de suelo para vivienda protegida, requieren, para cierre del sistema, un control administrativo y un control jurisdiccional como es propio de un estado social y democrático de derecho y su configuración constitucional.

Evidentemente la legislación urbanística y complementaria de la Administración Local, contienen medidas importantes para controlar que el destino de los terrenos llega a buen fin y se mantiene en el tiempo cumpliendo su destino. Baste citar las Licencias de Primera Ocupación y, las Cédulas de Habitabilidad, dependiendo de cada territorio autonómico, como modos de control del uso adecuado de las viviendas construidas sobre las reservas.

Además de la Administración Municipal, la Administración Autonómica es competente en política de vivienda protegida, por lo que tiene también facultades de control ya que la legislación especial contiene exigencias y requisitos para la contratación y escrituración de las viviendas tanto en primera, como en segundas y posteriores transmisiones, con un papel importante de notarios y registradores de la propiedad.

Y todo ello, sin perjuicio de los procedimientos sancionadores de carácter administrativo contenidos en la legislación urbanística autonómica y en la legislación de vivienda. En todo caso, la tipificación de nuevas infracciones y correspondientes sanciones, actualizando estas legislaciones podría ser procedente.

#### **6.5.- El incumplimiento de la reserva**

El incumplimiento puede derivarse de reservas programadas y materializadas, pero que, debido a circunstancias ajenas a la ordenación urbanística, no se llegan a construir, dado que la política de vivienda no es capaz de contener las medidas de fomento o de presentación directa necesarias, o bien porque se ha sobredimensionado la delimitación de las reservas en relación con la demanda de vivienda protegida.

En este supuesto, el reajuste o modificación de la actuación urbanística, podría ser operativo en cada momento y en cada circunstancia.

Sin embargo pueden producirse incumplimientos del destino de los terrenos, derivados de infracciones urbanísticas o de infracciones al régimen legal de las viviendas de protección pública. En estos supuestos, se imponen los controles a que hemos se ha referencia en el apartado anterior y, desde luego, la intervención sancionadora de las Administraciones públicas competentes en materia urbanística o en materia de vivienda

protegida, según fuere la naturaleza de la infracción, y sin perjuicio, en su caso, de la actuación de la justicia ordinaria.

### TITULO III

#### LAS CONSECUENCIAS DEL MODELO BASADO EN LA OFERTA

Desde la década de los 80, los Poderes Públicos asumen con fuerza que la construcción de viviendas produce un efecto locomotora muy importante en la economía, al tiempo que incrementa considerablemente la demanda de mano de obra fomentando el empleo. Este convencimiento impulsa políticas de apoyo al ladrillo, entendiendo que todo incremento en la oferta de vivienda será positivo<sup>204</sup>.

Sin embargo el modelo basado en la oferta exclusivamente ha producido, como se ha visto, consecuencias devastadoras para el sector inmobiliario, y

---

<sup>204</sup> La problemática del modelo basado en el crecimiento es bien conocida por analistas y por profesionales del sector, y ya en la década de los años 70, el Doctor Arquitecto Mario GÓMEZ-MORÁN Y CIMA “Sociedad sin vivienda”, Fundación Foessa, Madrid 1972, pág. 509 dice “Dirigir las posibilidades de crédito hacia el promotor industrial puede llevar a un inmediato aumento de sus actividades y mayor oferta de viviendas, pero éstas se irán destinando, cada vez con mayor carácter selectivo, a los estratos solventes de la sociedad, es decir, se construirán muchas viviendas de tipo medio y alto. Esto traerá consigo una rápida saturación del mercado a ciertos precios, lo cual no significaría la solución del problema de la vivienda, sino la satisfacción de consumidores solventes, clase que no tiene por qué comprender a todas las familias... Si el mercado, en vez de estabilizarse rápidamente sigue tendiendo a un alza -lo que ocurrirá cuando los promotores se dediquen con preferencia creciente a construir viviendas mejores y más caras-, la situación empeora. Se presentará una saturación, con la correspondiente crisis, en el mercado de la vivienda de cierta categoría, impidiéndose o cuanto menos dificultándose gravemente, por los precios del suelo, una deseable reducción de los de la vivienda. Nos hallaremos ante un mercado deficientemente desabastecido; sobran viviendas caras y faltan baratas, pero no se ve un procedimiento de conseguir su baja. Como solución más rápida puede aumentarse el auxilio estatal a la vivienda, con lo cual la crisis, como fenómeno coyuntural, habrá desaparecido, pero comenzarán a crearse las bases que nos conducirán, de forma necesaria, a la misma situación en un plazo no muy largo”

ha convertido en prácticamente inoperantes las políticas de vivienda<sup>205</sup> protegida apoyadas en acciones de fomento a la construcción.

Es verdad que la falta de liquidez del sistema financiero ocasionada por la debacle por las hipotecas subprime ocurrida en Estados Unidos en agosto de 2007, supone el inicio de la crisis económica actual que influye muy directamente en nuestro sector inmobiliario basado en la oferta.

Conviene, por tanto, analizar las consecuencias de este modelo y su incidencia en la política de vivienda, muy singularmente en las acciones desarrolladas por los Poderes Públicos para hacer efectivo el derecho al disfrute de una vivienda.

Es decir, el modelo basado en la oferta que nace para la consecución preferente de objetivos económicos considerados básicos, ha alejado a las políticas de vivienda de su objetivo primordial, al creer, erróneamente, que el incremento indiscriminado de la oferta contribuiría por sí solo a solucionar el problema de la vivienda<sup>206</sup>.

Por ello, a continuación se destacan los efectos más trascendentes de este modelo en la eficacia de la vivienda protegida.

---

<sup>205</sup> ver Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ “Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta”, Fundación Alternativas, Madrid 2010

<sup>206</sup> Ver Elena IDOATE, Fernando ZAMORANO, Natalia CAICEDO y Joan JUNYENT, en “Políticas de Vivienda en el Estado Español, Auge y Crisis de la Vivienda en España”, Seminario de Economía Crítica TAIFA, Informes de Economía nº 5, Noviembre 2008, pág. 64... “Es que la vivienda es una necesidad básica de las personas que... se convierte en una mercancía alrededor de la cual se articulan sectores productivos enteros, con gran importancia para la acumulación del capital en general, que se encargan de producir viviendas para acumular beneficios cada vez mayores. Las familias dedican su mayor esfuerzo económico al acceso a una vivienda, y los problemas para el acceso a la vivienda amenazan a sectores de la población golpeados, cada vez más, por el paro, la precariedad, la pobreza y la exclusión”



## CAPITULO I

### EL PROBLEMA DE LA CRISIS INMOBILIARIA

El modelo de crecimiento basado en la oferta y propiciado por excesivas facilidades y fluidez en el crédito con deficiente evaluación de los riesgos, muy especialmente a partir de 1996, conduce a un recalentamiento de la economía y junto con factores externos de falta de liquidez en el sistema financiero, dan lugar a la denominada crisis inmobiliaria a partir del año 2007<sup>207</sup>, que tiene características peculiares y que incide singularmente en el régimen especial de protección a la vivienda.

La mayor parte de analistas, organismos públicos e incluso medios de comunicación<sup>208</sup> coinciden en el exceso de oferta de viviendas producido entre los años 2000 y 2007, favorecido por los bajos tipos de interés y por una desmesurada política bancaria de concesión de créditos con una muy defectuosa evaluación de los riesgos, circunstancias ambas que contribuyeron a un altísimo incremento de los precios<sup>209</sup>.

---

<sup>207</sup> En relación con la burbuja inmobiliaria ver Ramón FERNÁNDEZ DURÁN, “El tsunami urbanizador español y mundial. Sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria”, Virus editorial, Barcelona, 2006; ver también José Luís CAMPOS ECHEVARRÍA “La burbuja inmobiliaria española” Marcial Pons, Barcelona, 2008

<sup>208</sup> El Ministerio de Fomento en su Informe sobre el stock de vivienda nueva 2011 calcula que el stock de viviendas nuevas sin vender a 31 de diciembre de 2011 es de 676.038 viviendas, observándose entre 2005 y 2008 una fuerte tendencia de acumulación de stock, que se frena en el año 2009 y que revierte ligeramente en el año 2010 y en 1,7 puntos en el años 2011

<sup>209</sup> Jorge MARTINEZ PAGÉS y Luis ÁNGEL MAZA “Análisis del precio de la vivienda en España” Banco de España, Servicio de Estudios, Documento de trabajo número 0307, Madrid, 2003, pág. 26: “...la relajación de las restricciones crediticias recogida bien en el crecimiento del crédito a la vivienda o bien en el descenso en el tipo de interés nominal aplicado a éste, explica una parte importante del crecimiento del precio de la vivienda, lo que tiene implicaciones para la dinámica futura de los mismos.

La incidencia de la crisis financiera internacional propicia la paralización del crédito<sup>210</sup>, y esta falta de financiación, junto con el incremento de las cifras del desempleo, desembocan en el agotamiento del modelo de crecimiento basado en la oferta.

Dado que el mercado de la vivienda había sido tan atractivo, acudieron a él capitales de diversas procedencias, ya que los inversores podían obtener beneficios con mucha rapidez, concretadas en promociones y, también, en adquisiciones de viviendas para revender. Pero, al producirse el parón de la financiación, se reducen los retornos de la inversión, lo que provoca una salida del sector inmobiliario de agentes especulativos.

La contención del crédito originada por la actual crisis económica ha tenido un especial impacto en el sector inmobiliario, tanto por su elevado crecimiento como por la asunción de riesgos excesivos, influyendo muy peyorativamente en el sector bancario español<sup>211</sup>

---

En cualquier caso, en ambos modelos, se detecta una sobrevaloración de los precios de la vivienda, aunque en distinto grado, con respecto al nivel de equilibrio a largo plazo

<sup>210</sup> Ver Julio TEJEDOR BIELSA “Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria”, La Ley, Las Rozas (Madrid), 2012, que en pág. 159 dice “La quimera inmobiliaria de la “década prodigiosa” concretada en una inmensa burbuja inmobiliaria y elevados riesgos crediticios, cuya existencia fue negada pese a su evidencia por la mayoría de políticos, financieros, empresarios y economistas, dio paso al actual colapso financiero, a un escenario de crédito decreciente y encarecido porque está condicionado por la situación exterior y las dificultades para la captación de financiación exterior y subordinado a la recuperación del equilibrio en las cuentas del sector financiero limitando su exposición al sector inmobiliario”

<sup>211</sup> Ver Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero, que dice: “... El principal lastre del sector bancario español es la magnitud de su exposición a los activos relacionados con el sector inmobiliario, activos que han sufrido un fuerte deterioro debido a la reciente evolución de la economía. En efecto, las dudas respecto a la valoración de tales activos y el aumento notable de los préstamos calificados como dudosos generan unos efectos perversos tanto sobre el propio sector financiero, dificultando el acceso de las entidades

Se ha querido negar la incidencia de especulación en el mercado inmobiliario, pero cada vez es más evidente que esta circunstancia sí que se manifestó en el modelo basado en el crecimiento<sup>212</sup>.

Y todo este conjunto de factores ha puesto de relieve la incapacidad del mercado para dar salida a la enorme oferta de vivienda existente, tanto construida y vacía disponible, como en construcción<sup>213</sup>.

Siendo éstas las características generales de la crisis inmobiliaria, que ha puesto sobre la mesa el derrumbe del modelo de crecimiento de la oferta, y que son ya de general conocimiento, es preciso analizar su incidencia en la política de vivienda protegida.

---

españolas a la financiación mayorista, como sobre el sector real al agravar la restricción del crédito”

<sup>212</sup> Véase José Francisco BELLOD REDONDO “Detección de Burbujas Inmobiliarias: El caso español”, en revista Contribuciones a la Economía, Mayo 2011 que basándose en el Test de Límite de la Varianza y Test de Supervivencia, y además, el Filtro de Kalman entiende que existe evidencia empírica demostrativa de la existencia de una burbuja, y que todos los tests muestran con claridad que la escalada de precios es debida a la existencia de burbujas especulativas. El Filtro de Kalman permite visualizar la evolución temporal de comportamiento especulativo de los agentes por el lado de la demanda

<sup>213</sup> David CANTARERO PRIETO y Natividad FERNÁNDEZ GÓMEZ en “La Fiscalidad de la vivienda en España”, Director Juan Enrique VARONA ALABERN, Thomson Reuters, Civitas, Editorial Aranzadi, S.A., Pamplona 2012, pág. 48 “La situación actual del mercado de vivienda se caracteriza por tener aún un amplio parque de viviendas vacías, debido a que la demanda fue muy elevada en su momento, ha tardado tiempo en ajustarse y aún sigue haciéndolo. Como resultado, el crédito sigue restringido y los precios tampoco bajan (estando parte del stock de viviendas sin vender en manos de entidades de crédito que podrían haberlas sobrevalorado). Es de esperar que los precios de la vivienda hayan de caer aún más por la sobrevaloración de la misma. Se precisan así reformas de la Ley Hipotecaria y más líneas de crédito para poder bajar precios... eliminar cláusulas “suelo” abusivas, aprovechar el parque vacío de viviendas, fomentar el alquiler o establecer más canales de financiación para poder acceder a la primera vivienda”

La denominada burbuja inmobiliaria ha puesto en evidencia que la vivienda ha sido considerada como un producto objeto de comercio, cuando no especulativo, que con rapidez y facilidad proporcionaba beneficios económicos a los diversos agentes, inversores, promotores y adquirentes para revender, en detrimento de su consideración no solo como un bien social, sino como un derecho constitucional a su disfrute.

## **1.- Exceso de oferta de suelo.**

El modelo basado en el crecimiento de la oferta de viviendas en el mercado, ocasionó la puesta en marcha de nuevos desarrollos urbanísticos de forma desmesurada, calificando importantes extensiones de terreno como suelo urbanizable, donde poder desarrollar programas de actuación que facilitaran o posibilitaran la construcción de viviendas<sup>214</sup>.

Naturalmente la facilidad en la obtención de los créditos para estas operaciones de suelo, las altas tasaciones, y los bajos tipos de interés, junto con la decisiva actuación de los Ayuntamientos, de la mano de las Comunidades Autónomas, que veían en los nuevos desarrollos urbanísticos una fuente de financiación inagotable y un elemento productor de riqueza y de empleo, ocasionaron un exceso en la adquisición y, posterior, calificación y programación de suelo. No es de extrañar que, en algunos municipios, especialmente costeros, la calificación de suelo urbanizable alcance la mayor parte de los términos municipales.

Haciendo caso omiso a la racionalidad y al sentido común, los Ayuntamientos y las Comunidades Autónomas, con el apoyo inapreciable de la legislación de ordenación del territorio y urbanística autonómica, fomentaron Planes de Ordenación y Programas de Actuación, sin el más mínimo rigor técnico en cuanto a la proyección de población, bien sea de

---

<sup>214</sup> Asociación Española de Técnicos Urbanistas, documento de trabajo I Encuentro Asociación Española Técnicos Urbanistas, Madrid – 11-12 de noviembre, de 2011, pág. 3 “El modelo desarrollista experimentado en los últimos años ha dado lugar a un exceso de suelo calificado, con un stock de viviendas que es el más alto del mundo (solo en Madrid hay 350.000 viviendas aprobadas en planes parciales sin desarrollar)

primera o de segunda residencia, y, en ocasiones, con menosprecio a los elementos de ubicación y emplazamiento<sup>215</sup>.

Interesa sobremanera destacar aquí, que todas estas actuaciones urbanísticas orientadas hacia el crecimiento económico, fomento de riqueza y atracción de empleo, abandonan la perspectiva más importante: el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada y su carácter social. Y, en consecuencia, las valoraciones de los terrenos imposibilitan en unos casos y obstaculizan en otros, las promociones de vivienda protegida.

Dejando aparte los emplazamientos destinados a viviendas turísticas o de segunda residencia, no aptos para las promociones de vivienda de protección pública, los nuevos desarrollos residenciales se apoyan en la vivienda libre, dada la facilidad de crédito, pero generalmente la valoración del suelo supera los límites aceptables para calificar promociones privadas de vivienda protegida. Tal circunstancia fue uno de los factores que contribuyó a la cada vez mayor subida de los límites de los precios de venta y renta de las viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, con el fin de posibilitar su construcción.

Aunque parezca paradójico esta excesiva calificación y oferta de suelo, y sus características, no facilitó la promoción de viviendas protegidas, por lo

---

<sup>215</sup> Asociación Española de Técnicos Urbanistas, documento de trabajo I Encuentro Asociación Española Técnicos Urbanistas, Madrid – 11-12 de noviembre, de 2011, pág. 3 “Los sectores de nuevas extensiones de uso residencial se caracterizan por pertenecer a entidades financieras, que se han quedado productos que no resultan rentables en el mercado actual. Esta es una gran cantidad de suelo sobre la que debemos pensar, porque las finanzas futuras deben ser sostenibles. Esta situación va a exigir nuevos planteamientos, a modo, por ejemplo, de una nueva oleada desamortizadora, en escenarios que contemplen actuaciones completas de promoción-construcción y explotación” y en pág. 4 “...desde luego, a la vista de la situación heredada de este crecimiento, debería quedar claro que en modo alguno debe considerarse el crecimiento anterior como una referencia a recuperar... Lo que sí resulta necesario es dar reglas claras para evitar los problemas de un crecimiento incongruente y masivo. Una de ellas podría ser, por ejemplo: “no se puede empezar un nuevo barrio si no se ha acabado bien el anterior”

que la Ley del Suelo Texto Refundido de 2008 recuperó la perspectiva del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada conforme al Artículo 47 de la Constitución, regulando con mayor atención los patrimonios públicos de suelo, el derecho de superficie y las reservas de suelo para la promoción de vivienda sujeta a algún sistema de protección, a que ya se ha hecho referencia pormenorizadamente.

## **2.- No queda resuelto el problema de la vivienda**

El régimen jurídico especial de protección a la vivienda, entre los diversos tipos de actuaciones que regula, configura una actividad administrativa de fomento cuyo objetivo consiste en procurar que en el mercado exista una oferta suficiente de vivienda a precio razonable, al tiempo que se capacita económicamente a diversos segmentos sociales para que se constituyan en demanda adecuada, haciendo así posible la efectividad del derecho al disfrute de una vivienda.

Esta actividad de fomento, ya tradicional y característica de la política de vivienda, pretende cubrir la necesidad de vivienda de determinados colectivos sociales que por sí solos no podrían acceder al disfrute a través del mercado.

Ya se ha hecho notar en los apartados dedicados a la actividad pública directa e indirecta, que al margen de la programación de promoción pública efectuada por el Instituto para la Promoción Pública de la Vivienda, entre 1980 y 1983, los Planes Estatales post constitucionales de vivienda han prestado muy escasa atención a este tipo de promoción que va dirigida a los segmentos sociales con mayor necesidad de vivienda y mayor riesgo de exclusión social.

Los Planes Estatales, desde 1981, han venido prestando especial atención al fomento de promociones privadas de vivienda protegida, muy especialmente dirigidas a su adquisición mediante compraventa.

El modelo basado en la oferta de viviendas no ha contribuido, sin embargo, a relanzar esta modalidad de actividad administrativa de fomento, haciéndola más eficaz en orden al ejercicio del derecho al disfrute de una vivienda, ya que, como se viene haciendo constar, las facilidades de crédito y de obtención rápida de beneficios, introduciendo el factor especulativo, han orientado al sector inmobiliario preferentemente hacia la promoción de vivienda libre<sup>216</sup>.

El criterio economicista y también los elementos especulativos, han influido negativamente en la actuación de fomento prevista por los Planes Estatales y Autonómicos de Vivienda, debido a las circunstancias:

- Paradójicamente el mercado basado en la oferta produjo un incremento de precios hasta los años siguientes al estallido de la burbuja inmobiliaria en 2007<sup>217</sup>.

---

<sup>216</sup> Conforme a los datos publicados por el Ministerio de Fomento, en el año 2007 se terminaron en España 597.665 viviendas, en tanto que en ese mismo año se calificaron definitivamente 62.607 viviendas protegidas

<sup>217</sup> María Luisa GÓMEZ JIMÉNEZ “La intervención administrativa en la vivienda en España, 1938-2005”, Editorial Montecorvo, S.A., Madrid 2006, pág. 797, donde dice: “... en la década de los 90 la coyuntura económica cambia. El incremento de la renta real de las familias, favorece las condiciones financieras para la inversión. La vivienda se encarece, ya que la bajada de tipos de interés, hace atractiva la inversión incrementando la demanda, lo que se traduce en presiones en el sector que tienden de manera creciente al alza. Asistimos en este escenario, a los efectos de una Ley del Suelo decididamente intervencionista y a los efectos inducidos de la Sentencia del Tribunal Constitucional que bajo otro signo político, dinamiza la intervención urbanística al permitir que sean las Comunidades Autónomas las que gestionen sus propios Patrimonios de Suelo, y Vivienda, asumiendo los costes de una política apoyada aún desde las bases de la planificación económica y la ordenación del crédito por el Estado. El escenario descrito, sitúa la escalada de precios generando una sobre elevación del precio de la vivienda, rentable para constructores y promotores, y generando como



Ante esta dificultad, y para hacer posible la incorporación de promoción privada de vivienda protegida hubo que incrementar los módulos (módulo ponderado, precio básico, módulo básico estatal) y los coeficientes territoriales aplicables a los municipios singulares (grandes municipios), e introducir la modalidad de actuación protegida de vivienda concertada de mayor precio<sup>218</sup>

- Para hacer posible la adquisición de las viviendas protegidas de nueva construcción con los precios incrementados, se acudía a la facilidad de crédito existente, con muy escasa y defectuosa evaluación de los riesgos, con tasaciones sobrevaloradas, y con plazos de amortización excesivamente largos, y condiciones prácticamente leoninas en los préstamos hipotecarios, pues téngase presente que los destinatarios de estas viviendas no podían superar un número de veces el salario mínimo interprofesional (SMI) o el

---

expectativa consolidable la inversión en adquisición de vivienda”. Y en pág. 798 indica que: “Según los datos suministrados por el Ministerio de Fomento respecto del primer semestre de 1987, los precios de la vivienda se han revalorizado en el segundo semestre de 2002 en un 311,76%, incremento muy por encima del experimentado por la inflación (un 89,94%) en el mismo periodo... Este incremento progresivo por encima del valor constatado del bien, ha sido calificado por los economistas como “burbuja inmobiliaria”, utilizando una terminología similar a la empleada en el mercado bursátil. Así, la sobrevaloración de la vivienda en España asciende según las estimaciones que anteceden al 52%, y se considera a España como el Estado con una mayor sobrevaloración del precio de la vivienda por delante de Holanda con un 44%, Irlanda con 42%, Gran Bretaña 34%, Australia al 31% y EEUU con un 15%”.

Miren ETXEZARRETA y Ramón RIBERA en Capitalismo, espacio y vivienda, “Auge y crisis de la vivienda en España”, Seminario de Economía Crítica TAIFA, Informes de Economía nº 5, Noviembre 2008, en pág. Nº 26 incluyen cuadro de precio del m2 de vivienda, que arranca con el ejemplo de una vivienda de 100 m2 con un precio de 67.080€ y en 2008 alcanza 209.570€, citando como fuente del cuadro el Ministerio de la Vivienda, Banco de España, INE y Asociación Hipotecaria Española (AHE))

<sup>218</sup> Atendiendo a los Planes Estatales de Vivienda y Normativa de Desarrollo, en el año 1991 el precio máximo de las viviendas de protección pública oscilaba entre 60.736 Ptas/m2 útil y 82.232Ptas/m2 útil dependiendo del área geográfica y en 1996 oscilaba entre 87.167 y 136.379Ptas/m2 útil, en la modalidad de promoción de régimen general. En el año 2003 el precio básico a nivel nacional por m2 de superficie útil era 636,25€ (cifra que ha de multiplicarse por los coeficientes territoriales para obtener el precio máximo), en tanto que en 2010, 2011 y 2012 se mantiene el módulo básico estatal en 758€), con ello se introdujo en el sistema de promoción privada de vivienda protegida el incremento de precios de forma excesiva.

Indicador Público de Rentas de Efecto Múltiple (IPREM), según los Planes de Vivienda aplicables.

- La desatención a los segmentos sociales más necesitados por el escaso apoyo estatal a la promoción pública, orientó a los Planes Estatales de Vivienda hacia un nuevo tipo de promoción que, por un lado, no consumiera presupuestos de las Administraciones Públicas, y, por otro, no llevara consigo toda la problemática compleja que se produce en la Administración del Parque Público de Viviendas, a que ha se hizo referencia (ocupaciones ilegales, impagos, escasa atención a elementos comunes en propiedad horizontal, degradación, delincuencia y drogadicción, etc.).

Este nuevo tipo de promoción, dirigido a segmentos sociales menos favorecidos económicamente que los destinatarios habituales de las promociones generales de vivienda protegida, se denominó promoción en régimen especial, y fue establecida por el RD 1494/1987, de 4 de diciembre, reservada a los promotores públicos, extendida a las sociedades cooperativas siempre que fuera socio o desarrolle la gestión empresarial un ente público por RD 224/1989, de 3 de marzo, y a los promotores privados mediante el RD 1932/1991, de 20 de diciembre, permaneciendo en el resto de Planes hasta el 2009-2012.

Este tipo de promoción especial, que contaba con importantes ayudas públicas y con financiación mediante préstamos cualificados en las entidades de crédito, chocó con importantes dificultades, ya que aunque los promotores podían obtener fácilmente financiación bancaria, no ocurría lo mismo con los adquirentes, ya que, esta promoción va dirigida a destinatarios con escasos ingresos. A título de ejemplo el Art. 15 del RD 1186/1998, de 12 de junio, establecía el tope de ingresos en 2,5 millones de

pesetas, y la extensión a promotores privados tuvo muy relativo éxito, dado que era más atractiva la promoción de viviendas libres o de promociones de vivienda protegida en régimen concertado general, que suponían la obtención de mayor beneficio.

- También la política basada en la oferta, preferentemente para la adquisición de la vivienda en propiedad, en detrimento del arrendamiento, ha contribuido a la existencia de segmentos sociales que no han podido hacer efectivo el derecho al disfrute de una vivienda. La tendencia social hacia la propiedad, muy consolidada en España, y la problemática del alquiler que mostraba flancos débiles derivados tanto de la legislación de arrendamientos urbanos como de la legislación procesal aplicable, han conducido con poca efectividad de este modo de disfrute.

Los Planes Estatales de Vivienda más recientes, muy singularmente el Plan 2002-2005, bajo cuyo impulso nació la Sociedad Estatal Pública de Alquiler, y también las Autonómicas, intentan superar esta circunstancia y procurar convertir el disfrute en régimen de arrendamiento como alternativa real a la compraventa.

El Plan Estatal de Vivienda 2009-2012 intenta relanzar la línea de arrendamiento, incluso complementada con la renta básica de emancipación de apoyo económico a los jóvenes que desean arrendar. Sin embargo, tampoco esta apuesta por el arrendamiento ha alcanzado el objetivo deseado, no rompiéndose la tendencia y la inclinación mayoritaria hacia la compraventa.

El modelo basado en la oferta, no ha logrado solucionar el problema de vivienda para sectores sociales necesitados, sino que en palabras de Raquel

ROLNIK, relatora especial de la ONU<sup>219</sup> , llega a decir que “las políticas de financiación de la vivienda han agravado las desigualdades en el acceso a la vivienda, la inseguridad de la tenencia, la mala ubicación y habitabilidad, la segregación social y a veces el número de personas sin hogar”.

Los datos sobre el mercado de vivienda en España del Ministerio de Fomento, Instituto Nacional de Estadística, Banco de España y Asprima, confirman que en el año 2007 se iniciaron en España 83.859 viviendas protegidas y en 2011 34.634, es decir que se ha experimentado un descenso del 43% tan solo en esos años, estando actualmente prácticamente paralizado este tipo de promoción.

- El exceso de vivienda existente no puede ser asumido por la demanda y sus características actuales. Es evidente que a través del mercado no se absorbe la enorme oferta de vivienda construida y vacía disponible, y que las escasas promociones de vivienda protegida encuentran destinatarios con suma dificultad, ante la contención del crédito.

Las viviendas de protección pública de nueva construcción destinadas a la venta se encuentran en paro técnico, debido precisamente al agotamiento de la financiación bancaria, tanto para la promoción como para la adquisición.

- El efecto más pernicioso de la crisis económica consiste en las altas cifras de desempleo, que han motivado que un buen número de familias no hayan podido hacer frente a sus préstamos hipotecarios, viéndose obligadas al abandono de las viviendas adquiridas. Los desahucios de vivienda, que han saltado reiteradamente a los medios de comunicación creando conciencia

---

<sup>219</sup> Ver diario El Mundo del miércoles 31 de octubre de 2012, titular “La ONU critica con dureza el modelo inmobiliario basado en hipotecas”

social, constituyen una problemática muy escasamente atendida por los poderes públicos

Las primeras medidas encaminadas a la protección del deudor hipotecario se recogen en el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, que intentan hacer frente a la realidad dramática de muchas familias que por consecuencia de la crisis económica no han cumplido con sus obligaciones derivadas de los préstamos hipotecarios. En esencia se trata de poner en marcha medidas para reestructurar la deuda hipotecaria inmobiliaria, en relación con el umbral de exclusión, moderación de los intereses moratorios, sujeción al Código de Buenas Prácticas, medidas fiscales, ejecución extrajudicial de bienes hipotecados cuando se trate de vivienda habitual, y preferencia para el acceso a las ayudas de los inquilinos establecidas por los Plan de Vivienda 2009-2012

- Tan solo muy recientemente el Estado elabora el Real Decreto Ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios que, en síntesis, regula una suspensión de dos años de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables, y encomienda al Gobierno la promoción con el sector financiero de un Fondo Social de Viviendas propiedad de las entidades de crédito, para destinarlas a ofrecer cobertura a las personas desalojadas por el impago de un préstamo hipotecario<sup>220</sup>.

El 17 de enero de 2013 se firma el Convenio para la constitución del Fondo Social de Viviendas destinadas a arrendamiento, dando cumplimiento al precitado Real Decreto Ley. Este Convenio ha sido firmado por los

---

<sup>220</sup> En trámite parlamentario la Ley de Medidas para la Protección a los Deudores, Reestructuración de la Deuda y Alquiler Social.

Ministerios de Economía y Competitividad, Sanidad y Servicio Sociales, y Fomento, el Banco de España, la Federación Española de Municipios y Provincias, la Plataforma del Tercer Sector (Organizaciones no Gubernamentales), Patronales Bancarias y 33 Entidades de Crédito.

Este Fondo ha nacido con 5.891 viviendas aportadas por las 33 Entidades firmantes del Convenio, dirigidas a familias especialmente vulnerables desahuciadas después del día 1 de enero de 2008, que, previa solicitud, podrán acceder a ellas en régimen de arrendamiento durante dos años, oscilando las rentas entre 150€ y 400€ al mes, con un límite máximo del 30% de los ingresos netos totales de la unidad familiar.

El Convenio determina los requisitos para el acceso que, lógicamente, se refieren a que se haya producido el desahucio como consecuencia del impago de un préstamo hipotecario, que los ingresos familiares no superen tres veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples, que ningún miembro de la unidad familiar disponga de vivienda en propiedad, y que se encuentren en un supuesto de especial vulnerabilidad.

Para hacer posible el acceso las Entidades de Crédito pondrán a disposición de los posibles beneficiarios la información relativa a las viviendas incluidas en su Fondo Social, y así mismo a los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales colaboradoras, ONG's y Comisión de Coordinación y Seguimiento.

Esta medida constituye, sin duda, un remedio de carácter meramente temporal, dado el plazo de duración del régimen de arrendamiento, por lo que la problemática ocasionada queda tan solo parcialmente paralizada.

Siguiendo esta tendencia de aplazar los efectos de los desahucios consecuencia de las ejecuciones hipotecarias, muy recientemente la

Comunidad Autónoma Andaluza ha promulgado el Decreto Ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda.

Esta norma contiene modificaciones a la Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía, y esencialmente, contiene instrumentos administrativos para evitar la existencia de viviendas deshabitadas con el correspondiente ejercicio de la potestad sancionadora, aunque no aplicable a las personas físicas, y en la Disposición Adicional Segunda de referido Decreto Ley, se regula la declaración del interés social a efectos de expropiación forzosa de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social.

Se refiere, esta Disposición, a personas incurso en los procedimientos de desahucio por ejecución hipotecaria instados por entidades bancarias, o sus filiales inmobiliarias, o entidades de gestión de activos, a efectos de expropiación forzosa del uso de la vivienda objeto de los mismos, por un plazo máximo de tres años a contar desde la fecha del lanzamiento acordado por el órgano jurisdiccional competente. La norma pormenoriza los requisitos de los beneficiarios de esta expropiación, así como la obligación de contribuir al pago del justiprecio<sup>221</sup>.

---

<sup>221</sup> Las medidas para evitar la existencia de viviendas vacías y las que contemplan la expropiación por incumplimiento de la función social, tienen antecedentes claros en la legislación estatal preconstitucional de protección a la vivienda. En este sentido el artículo 102 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial aprobado por el Decreto 2114/1968, de 24 de julio, dice que las viviendas de protección oficial destinadas a venta podrán ser cedidas en arrendamiento, y el artículo 131 especifica que los promotores vendrán obligados a cederlas en arrendamiento una vez transcurra un año desde la fecha de la Calificación Definitiva, previo requerimiento de la Delegación Provincial. No atendido este requerimiento en el plazo de 3 meses, la Delegación Provincial lo pondrá en conocimiento del Gobernador Civil a los efectos y aplicación de lo dispuesto en el apartado a de la Disposición Adicional Segunda de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 24 de diciembre de 1964, que determina el arrendamiento obligatorio. Además, este Reglamento preconstitucional tipifica como infracción grave

Y hay que tener muy presente que las elevadas cifras de paro<sup>222</sup> inciden en la nula o escasa adecuación de la demanda para acceder al disfrute de una vivienda no solo en régimen de compraventa, sino incluso también en el mercado de alquiler, ante la carencia de ingresos y la contención del crédito y el escaso respaldo para su obtención.

En definitiva el modelo basado en la oferta que ha dado lugar a un exceso de vivienda construida, y la problemática de la financiación bancaria, son factores que han incidido en agravar el problema de la vivienda de los segmentos sociales más necesitados.

---

no dedicar la vivienda a domicilio habitual y permanente, o dedicarla a usos no autorizados (art. 153), regulando como sanción multa de hasta 50.000 ptas (art. 157). Por otro lado, la Ley 24/1977, de 1 de abril, faculta a la Administración para instrumentar expedientes sancionadores y decretar el procedimiento expropiatorio para los supuestos de desocupación de las viviendas de protección oficial de promoción pública.

También la legislación autonómica contiene medidas expropiatorias para evitar la desocupación de las viviendas. A título de ejemplo, la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de Vivienda de la Comunidad Valenciana, regula la expropiación para los supuestos de mantener las viviendas de promoción pública deshabitadas, y constituye un precedente muy próximo la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda de Cataluña, que regula medidas de fomento para evitar la utilización anómala de las viviendas, muy singularmente la desocupación, y tras la puesta a disposición posibilita que la Administración puede declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad y acordar el alquiler forzoso de la vivienda. En este sentido el artículo 42 de esta norma, indica que si no se ha corregido la situación de desocupación, por causa imputable a la propiedad, la Administración puede expropiar temporalmente el usufructo de la vivienda, por un periodo no superior a 5 años, para alquilarla a terceros.

<sup>222</sup> Atendiendo a la Encuesta de Población Activa (EPA), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística, el desempleo en España ha sufrido un fortísimo incremento desde el años 2007 hasta la actualidad, que se concreta de la siguiente forma:

- EPA tercer trimestre 2007: número de parados 1.791.900, siendo la tasa de desempleo 8,03%.
- EPA tercer trimestre 2008: número de parados 2.598.800, tasa 11,33%.
- EPA tercer trimestre 2009: número de parados 4.123.300, tasa 17,93%.
- EPA tercer trimestre 2010: número de parados 4.574.700, tasa 19,79%.
- EPA tercer trimestre 2011: número de parados 4.978.300, tasa 21,52%.
- EPA tercer trimestre 2012: número de parados 5.778.100, tasa 25,02%.



La incidencia del problema de la vivienda está adquiriendo cada vez mayor repercusión social y los movimientos para detener los lanzamientos consecuencia de las ejecuciones hipotecarias, ponen de relieve la inoperancia de los Planes de Vivienda y la falta de medidas eficaces para materializar el derecho a una vivienda. La situación es tal que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en relación con la Directiva 93/13 CEE sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores (asunto C-415/11, de 14 de marzo de 2013, Aziz-Catalunyacaixa), ofrece a los jueces directrices para frenar los desahucios cuando se aprecien las referidas cláusulas en los contratos hipotecarios<sup>223</sup>.

Y para perfeccionar y reforzar la protección a los deudores hipotecarios se promulga la Ley 1/2013, de 14 de mayo, que continúa en la línea de intentar garantizar que ningún ciudadano se vea abocado a la exclusión social. Determina esta norma la suspensión de los lanzamientos sobre viviendas habituales de colectivos especialmente vulnerables hasta transcurridos dos años desde la entrada en vigor, contiene medidas de mejora del mercado hipotecario que afectan muy significativamente a los intereses de demora establece el umbral de los colectivos sociales protegidos, recoge las consecuencias de la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, antes aludida, y que fue dictada en el asunto por el que se resuelve la cuestión prejudicial planteada por el Juzgado de lo Mercantil número 3 de Barcelona, respecto a

---

<sup>223</sup> Así el Periodico “El País” de 14 de abril de 2013, Josefa ELOLA, pag 13 publica: *“Los jueces se coordinan ante el desahucio. Juntas de Magistrados se adelantan al parlamento ante el vacío legal. Unifican criterios sobre intereses abusivos y sobre cómo facilitar el bloqueo de los desalojos de viviendas”*.

El diario ABC de 14 de abril de 2013, en pagina 30 publica *“Los acosos se disparan en abril con 93 casos ... por otro lado miembros de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH) ocuparon ayer un bloque de 40 viviendas en Sabadell (Barcelona). El edificio, el tercero que se ocupa en esta Ciudad, está inhabitado y es propiedad de Caixa Penedes”*

la interpretación de la directiva 93/13/CEE del Consejo, de 5 de abril de 1993, a la que también se ha hecho referencia en el párrafo anterior.

También esta ley recoge modificaciones a la Ley de Enjuiciamiento Civil posibilitando condonar parte del pago de la deuda remanente, y la participación del deudor en la eventual revalorización futura de la vivienda ejecutada, y determinadas mejoras en el procedimiento de subasta estableciéndose que el valor de tasación no podrá ser inferior al 75% del valor que sirvió para conceder el préstamo. Asimismo el órgano judicial podrá apreciar la existencia de cláusulas abusivas en el título ejecutivo. También modifica el Real Decreto Ley 6/2012, de 9 de marzo, tanto en su ámbito de aplicación como en las medidas que pueden ser adoptadas.

Finalmente merecen destacarse dos aspectos de esta ley. El primero consiste en incluir un mandato al Gobierno, para que emprenda inmediatamente con el sector financiero medidas para constituir un fondo social de viviendas, que habrán de ser destinadas a las personas desalojadas de su vivienda habitual por el impago de un préstamo hipotecario.

El segundo, recogido en la Disposición Adicional Cuarta, tiene una especial incidencia ya que se exime a los beneficiarios de las ayudas estatales para la adquisición de vivienda, de la autorización administrativa y de su reintegro al Estado, tanto de la ayudas recibidas como de las exenciones o bonificaciones tributarias otorgadas, cuando la vivienda protegida sea objeto de dación en pago al acreedor, o a cualquier sociedad de su grupo, o de transmisión mediante procedimiento de ejecución hipotecaria o venta extrajudicial.

### **3.- El impulso público**

Las actividades administrativas de los poderes públicos han estado orientadas preferentemente a un modelo basado en la oferta, como se ha señalado. Esta circunstancia ha propiciado que los efectos de la evolución económica, de la falta de liquidez financiera y la abultada cifra de paro, hayan impactado muy gravemente en el sector inmobiliario, y el impulso público, ni siquiera en la “década prodigiosa”, ha logrado dar solución satisfactoria al problema de la vivienda de los segmentos sociales necesitados. Es más, la situación económica e inmobiliaria, está produciendo efectos inversos al ocasionar el abandono del derecho al disfrute de la vivienda a un buen número de personas y familias.

El impulso público en el ámbito del modelo de crecimiento y perspectiva economicista, ha revestido, en resumen, las siguientes características:

- Desarrollo desmesurado de calificaciones de suelo urbanizable y de nuevas urbanizaciones, ocasionando, como ya se ha indicado, una excesiva oferta de suelo que, en modo alguno, consigue ofrecer unos terrenos con valoraciones adecuadas. No en vano, se ha señalado que, algunos Ayuntamientos encuentran en el urbanismo una fuente de financiación.
- Los Planes Estatales y Autonómicos de Vivienda han estado centrados en acciones de fomento que no han alcanzado a poner en el mercado el número de viviendas deseado a precios más ajustados, y han capacitado la demanda a través de préstamos hipotecarios sobrevalorados y con plazos de amortización excesivamente largos, con un impacto

intolerable en el esfuerzo sobre los ingresos familiares, como se indicó en su momento<sup>224</sup>.

Esta capacitación económica de la demanda ha chocado con los excedentes de vivienda en poder de las Entidades de Crédito, produciéndose el efecto de facilitar préstamos cuando se adquiere una vivienda del referido excedente, pero obstaculizando o denegando financiación cuando se adquiere una vivienda protegida de nueva construcción al amparo de los Planes de Vivienda.

La necesidad que tiene el Estado de hacer frente, en el ámbito financiero, a una excesiva deuda soberana, y la falta de ingresos de las Administraciones Públicas derivada de la situación económica y, en parte importante en el sector inmobiliario, del propio modelo de crecimiento, motivó la disminución de las medidas de fomento establecidas en materia de vivienda y en el Plan de Vivienda 2009-2012.

A pesar de las orientaciones públicas para incrementar la línea de acceso a la vivienda en régimen de arrendamiento, el Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre, deroga el Real Decreto 1472/2007, de 2 de noviembre, que establecía la Renta Básica de Emancipación, que consistía en una subvención a jóvenes en fomento del alquiler, restando así eficacia al intento de reorientar el acceso a la vivienda en sectores sociales cuya capacidad económica no les permite la adquisición de vivienda en propiedad.

---

<sup>224</sup> En relación con el impulso público puede verse Gregorio IZQUIERDO LLANES y María Luisa RECIO RAPUN, “Economía de la vivienda en España”, Instituto de Estudios Económicos, Madrid 2009, capítulo V: la vivienda protegida en España, cuando se refieren a los instrumentos básicos de impulso de la vivienda protegida: regulación de precios y subsidios a la demanda

Pero todavía más importante fue la supresión de las Ayudas Estatales Directas a la Entrada (AEDE), reguladas por el Plan de Vivienda 2009-2012, RD 2066/2088, de 12 de diciembre, mediante el RD 1713/2010, de 17 de diciembre.

Esta medida resta potencia financiera a las medidas de fomento establecidas por el Plan Estatal de Vivienda citado, de una manera considerable, ya que este tipo de ayudas están destinadas a facilitar el pago de la parte del precio de vivienda destinada a la entrada, quedando el resto de precio integrado en el préstamo hipotecario.

Esta supresión plantea serias dudas desde el punto de vista social, dado que es discutible la oportunidad de su eliminación en momentos de retraimiento y de mayor falta de capacitación económica de la demanda. Pero, además, desde el punto de vista meramente económico, y teniendo presente la falta de ingresos de las Administraciones Públicas, también aparecen incógnitas en orden a analizar si el impacto de esta supresión que, al restar eficacia al Plan Estatal, puede contribuir a una disminución de promociones de viviendas de protección pública. Este muy posible efecto puede conducir a resultados contrarios a los pretendidos, ya que por vía impositiva se deja de ingresar una serie importante de tributos que recaen sobre las promociones desde la adquisición del suelo hasta la enajenación de las viviendas, en cuantías superiores a las destinadas a las Ayudas Estatales Directas a la Entrada.

Si a ello añadimos que el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad contempla una medida de gran calado en la reducción de la financiación para la adquisición de vivienda, con efectos muy significativos, que consiste en la supresión de la subsidiación de los

préstamos. El propio Real Decreto Ley justifica esta eliminación en la actualidad económica de insuficiencia presupuestaria y en la evolución de los precios de la vivienda. Además, es extensiva a todas las solicitudes en tramitación. Sin duda esta medida afecta muy gravemente a la eficacia del Plan Estatal de Vivienda, que deviene prácticamente inoperante en su acción de fomento para la incorporación de promociones privadas de vivienda de protección pública y su adquisición<sup>225</sup>.

En la actualidad la coyuntura económica de insuficiencia presupuestaria y la evolución de los precios de la vivienda llevan a la supresión de esta ayuda. Del mismo modo queda suprimida para aquellas solicitudes que se encuentren en tramitación y no hayan sido aún reconocidas por las Comunidades Autónomas.

Y en esta línea la Disposición Adicional Segunda de la Ley 4/2013, de 4 de junio, de Flexibilización y Fomento del Mercado del Alquiler de Viviendas, suprime con contundencia y amplitud a todos los Planes Estatales de Vivienda las ayudas de subsidiación al préstamo, tanto concesiones como renovaciones, prórrogas o subrogaciones, limitándose también la obtención de las ayudas estatales directas a la entrada. Todo ello constituye un drástico recorte al impulso público en materia de vivienda.

- Las deducciones fiscales, independientes de los Planes Estatales y Autonómicos de Vivienda y falta de coordinación con ellos, se aplican indistintamente a la adquisición de todo tipo de viviendas, es decir, tanto a

---

<sup>225</sup> El preámbulo del Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad dice: "... Los Planes Estatales de Vivienda recogen entre otras ayudas, la subsidiación de préstamos. Se trata de una ayuda financiera estatal destinada a facilitar al prestatario el pago de la amortización del capital del préstamo así como sus intereses, que consiste en una cuantía fija que el Ministerio de Fomento abona a la entidad financiera una vez que ésta factura al prestatario. En los últimos 5 años el Estado ha abonado por este concepto un total de más de 1.298 millones de euros.

las construidas en régimen de protección pública como en régimen libre. Estas deducciones se refieren exclusivamente a la adquisición en propiedad, quedando a este efecto escasamente considerado el régimen de arrendamiento.

Muy recientemente la Ley 16/2012, de 27 de diciembre, que adopta diversas medidas tributarias dirigidas a la consolidación de las finanzas públicas y al impulso de la actividad económica, suprime la deducción por adquisición de vivienda. Probablemente esta medida no se realiza por un cambio de orientación sobre el modelo economicista en la política de vivienda, sino que viene motivada, sin duda, por la necesidad de incrementar los ingresos fiscales ante la falta de liquidez presupuestaria de las Administraciones Públicas.

Además la política de ahorro público para hacer frente a la deuda exterior ha determinado también el incremento del IVA aplicable a la vivienda, establecido por el Real Decreto Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y el fomento de la competitividad. Esta medida que afecta de lleno a segmentos sociales necesitados que podrían acogerse al Plan Estatal de Vivienda, supone también un paso atrás en la potencia financiera del Plan y en la eficacia de sus acciones de fomento<sup>226</sup>.

Por otro lado, el exceso de vivienda construida constituye una oferta con características poco apropiadas para la demanda existente en general y, especialmente, para los segmentos sociales necesitados de ayuda, a que ya

---

<sup>226</sup> En relación con la tributación de la vivienda y las características de cada uno de los impuestos ver “La Fiscalidad de la vivienda en España”, Director Juan Enrique VARONA ALABERN, Thomson Reuters, Cívitas, Editorial Aranzadi, S.A., Pamplona 2012. Así mismo véase Sofía BORGIA SORROSAL, “El Derecho Constitucional a una Vivienda digna. Régimen Tributario y propuestas de reforma”, Dyckinson, Madrid 2009, págs. 147 a 204

se hizo referencia. A pesar de las disminuciones de precio que muy recientemente se están produciendo, la falta de financiación bancaria y la perspectiva y situación del empleo obstaculizan la adquisición de las viviendas excedentarias y vacías<sup>227</sup>.

- Las actuaciones públicas en materia de vivienda han adolecido de falta de atención y apoyo a los segmentos sociales más necesitados, observándose en los Planes Estatales de Vivienda, como se indicó en su momento, poco contundentes medidas de financiación y de programación de promociones públicas, viviendas destinadas a colectivos específicos y alojamientos especiales.

En definitiva, el impulso público orientado hacia un modelo de crecimiento basado en la oferta e instrumentado a través de actuaciones públicas de fomento y deducciones fiscales a la adquisición, ha quedado colapsado por las circunstancias generales de la economía y las propias del sector inmobiliario que se han venido señalando, que han obligado a la progresiva supresión de las medidas más significativas, por lo que el Plan Estatal de Vivienda 2009-2012, ha devenido prácticamente inoperante a los efectos de hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada. Basta para comprender esta situación observar el número de viviendas calificadas

---

<sup>227</sup> Conforme al índice general de precios de vivienda hecho público por el Ministerio de Fomento, se registró en el cuarto trimestre de 2012 un descenso del 2,2% respecto al trimestre anterior y la tasa de variación interanual fue del -9,8%. En el cuarto trimestre de 2012, el precio medio del m2 de vivienda libre en España fue de 1.531,2€, lo que representa una variación interanual del -10,0% y trimestral del -2,2%. Según la serie histórica de esta estadística, el precio medio por m2 ha descendido un 27,1% desde su nivel máximo alcanzado en el primer trimestre de 2008. Respecto de la vivienda protegida el precio medio del m2 en España fue de 1.129,3€, un 1,1% inferior a la del tercer trimestre de 2012. La variación respecto al mismo trimestre de 2011 muestra una caída del -2,5% (los datos utilizados en el cálculo de los precios de vivienda corresponden a las viviendas tasadas por la Asociación de Sociedades de Valoración de Bienes Inmuebles (ATASA), cuyas normas de valoración están reguladas según Orden EHA/3011/2007 del Ministerio de Economía y Hacienda



como protegidas en los últimos años<sup>228</sup> y las dificultades de acceso al crédito para su adquisición.

El Plan 2013-2016 aprobado por Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas, indica que se pretende un cambio de modelo, ya que las líneas de financiación se limitan a los Programas de acceso a la vivienda en alquiler y de fomento del parque público en arrendamiento, y a la rehabilitación, abandonando actuaciones de fomento a la promoción privada de nueva construcción.

Puede, pues concluirse que el impulso público decrece obligado por las circunstancias de la evolución económica, entre ellas las derivadas del propio modelo de crecimiento que ha contribuido a incrementar el endeudamiento exterior y de las familias adquirentes de vivienda, por lo que este decrecimiento del impulso público no se produce por un cambio de modelo en la política de vivienda del Estado.

#### **4.- La sostenibilidad**

Atendiendo a las consideraciones expuestas en los apartados anteriores, con ocasión de analizar las consecuencias del modelo basado en la oferta y que se refieren al problema de la crisis inmobiliaria, al exceso de oferta de suelo, a la no resolución del problema de la vivienda y a las características del impulso público, se presenta un escenario en el que se aprecia la existencia de un desmesurado número de viviendas vacías, en el que el

---

<sup>228</sup> Conforme los Datos que publica el Ministerio de Fomento, el número de solicitudes de calificación provisional de vivienda protegida en el año 2008 fue de 99.064, en tanto que en el año 2011 fue de 30.690, y el número de calificaciones provisionales fue respectivamente de 90.531 y 34.296; el número de solicitudes de calificación definitiva en el año 2008 fue de 60.207 y en el año 2011 de 48.931, y el número de calificaciones definitivas fue respectivamente de 63.990 y 50.485.

mantenimiento del derecho a la vivienda no perdura para un buen número de familias y personas, y donde es prácticamente inexistente la accesibilidad a la vivienda, por la falta en la fluidez del crédito y la gravísima incidencia del paro, incluso en régimen de alquiler, y muy difícil la promoción de vivienda al tratarse de un producto sin salida y sin financiación, circunstancias todas ellas que nos llevan a considerar que el sector de la vivienda se encuentra inmerso en un ámbito de insostenibilidad económica.

La misma coexistencia de un exceso de oferta de vivienda vacía, un número importante de desahucios por impago<sup>229</sup> de los préstamos hipotecarios formalizados para la adquisición, el abandono incluso de alquileres de viviendas promovidas en régimen especial por empresas públicas, así como la existencia de segmentos de población sin posibilidad de acceso, constituyen un panorama de insostenibilidad económica cuyas consecuencias más significativas se señalan a continuación.

**a) El riesgo de guetización social.**

En el apartado que se refiere al exceso de oferta de suelo, se ha hecho constar que la sobredimensionada valoración del suelo ha sido un obstáculo, a menudo insalvable, para posibilitar la promoción de vivienda protegida.

Es bien sabido que el régimen jurídico especial de protección y los Planes Estatales y/o Autonómicos de vivienda, establecen limitaciones a los precios de venta y renta, con el objeto de ofrecer viviendas a precio razonable que sean susceptibles de adquisición u ocupación por segmentos

---

<sup>229</sup> Declaradas las medidas que regulan en España los procesos de desahucio por el impago de una hipoteca son contrarios a la legislación europea de protección de los consumidores por el Tribunal de Justicia de la UE en Sentencia de fecha 14.3.2013 -- ASUNTO C-415/11.

sociales con ingresos familiares determinados, que, de otra manera, no podrían acceder a precios de mercado libre.

En coordinación con ello, y para hacer posible promociones privadas con tales limitaciones, el régimen jurídico especial exige unos topes en la valoración de los terrenos sobre los cuales se lleven a cabo promociones de vivienda protegida, ya que el precio del suelo es un componente muy importante en la determinación de los precios de venta y renta de las viviendas construidas<sup>230</sup>.

El efecto de los elevados precios de suelo<sup>231</sup> ha producido un retraimiento en la promoción de vivienda protegida, en relación con la de vivienda libre que posibilitaba la obtención de beneficios económicos rápidos hasta el estallido de la “burbuja inmobiliaria” y el impacto de la crisis económica,

---

<sup>230</sup> Ver Legislación Estatal Supletoria, artículo 2, apartado D), del Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, que señala que el valor de los terrenos acogidos al ámbito de protección, sumado al total importe del presupuesto de obras de urbanización, no podrá exceder del quince por ciento de la cifra que resulte de multiplicar el precio de venta del m<sup>2</sup> de superficie útil, en el momento de la calificación definitiva, por la superficie útil de las viviendas y demás edificaciones protegidas. Este porcentaje será del 20% cuando se proyecten grupos no inferiores a 500 viviendas. Así mismo en cuanto a la limitación de la valoración de los terrenos para la promoción de vivienda protegida, véase la Legislación Autonómica en cada territorio

<sup>231</sup> Se ha discutido mucho entre expertos económicos sobre las causas determinantes del precio de las viviendas en relación con el suelo, y a este efecto puede verse Sofía BORGIA SORROSAL “El derecho constitucional a una vivienda digna. Régimen tributario y propuestas de reforma”. Colección fiscalidad, Dickynson, Madrid 2009, pág. 44 “Hay quienes apuntan al precio del suelo como la principal razón del fuerte aumento del precio de la vivienda en España. En los últimos años se ha producido un fuerte aumento en la demanda de vivienda, lo que se ha traducido en un aumento de la demanda de suelo. Pero la oferta de suelo ha sido más rígida que la demanda de vivienda por lo que la escasez de suelo se ha traducido en una fuerte subida de los precios, que terminaba repercutiéndose en el precio final de la vivienda”. No obstante esta misma autora indica opiniones contrarias, citando a José Justo TINAUT ELORZA “Desarrollos recientes de la política estatal de vivienda en España: el Plan 2005-2008, Papeles de Economía Española número 109, 2006 y José GARCÍA MONTALVO “Políticas públicas y precio de la vivienda” Cuadernos de Información Económica, FUNCAS, número 178, Madrid 2004, que opinan que es el precio de la vivienda el que determina la subida del precio del suelo.

con sus efectos sobre la falta de fluidez del crédito y el incremento desorbitado del desempleo.

Esta circunstancia ha influido decisivamente en que se haya producido un claro riesgo de guetización social, porque las promociones de vivienda protegida se han ido dirigiendo y orientando hacia suelos con valoraciones asequibles a este tipo de promoción, por la necesidad de cumplir con la limitación de la valoración de los terrenos establecida por el régimen jurídico especial, desplazándolas hacia zonas marginales y poco apetecibles en las que el precio del suelo cumpliera las limitaciones.

Este riesgo de guetización social, ubicando las promociones de vivienda protegida en emplazamientos poco aptos para la obtención de beneficios económicos en promoción de vivienda libre, contribuye al nacimiento de barrios que no contribuyen a luchar contra la exclusión social y que no facilitan la cohesión social en los desarrollos urbanos, construyendo en zonas bien definidas una ciudad poco sostenible.

Conscientes de estos obstáculos y dificultades conviene recordar que los Planes Estatales de Vivienda, con el respaldo del Real Decreto Ley 12/1990, de 26 de septiembre, incluyen entre sus medidas de fomento la adquisición y urbanización de terrenos con destino exclusivo a la promoción de viviendas de protección oficial, inicialmente mediante el Real Decreto 1494/1987, de 4 de diciembre, y el Real Decreto 224/1989, de 3 de marzo, con destino a promotores públicos regulaban la obtención de préstamos subsidiados.

El Real Decreto 1668/1991, de 15 de noviembre, que posteriormente quedó incorporado al Real Decreto 1932/1991, de 20 de diciembre, extiende esta medida de fomento también a los promotores privados para actuaciones en materia de suelo con destino preferente a viviendas de protección oficial (a

viviendas libres a precio tasado un 43% como máximo de la superficie edificable destinada a viviendas de protección oficial). El resto de Planes Estatales hasta la actualidad han mantenido, con variaciones específicas, esta actuación protegida en materia de suelo.

A este respecto el Plan Estatal de Vivienda 2009-2012 aprobado por RD 2066/2008, de 12 de diciembre, dedica su capítulo V a regular las ayudas para adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida, exigiendo que al menos el 50% de la edificabilidad residencial de la unidad de actuación deberá destinarse a vivienda protegida, y recoge también la posibilidad de financiación para las Áreas de Urbanización Prioritaria de Suelo, en las que el 75% de la edificabilidad residencial de la unidad de actuación se destina a la promoción inmediata de viviendas protegidas, contemplando medidas de financiación consistentes en préstamos convenidos y en subvenciones<sup>232</sup>.

La inclusión de esta medida de fomento pone de relieve que la Administración Pública es consciente de las dificultades para localizar suelos con valoraciones aptas para la promoción de vivienda protegida, intentando facilitar tanto la adquisición como la urbanización a los efectos de poder contar con suelo idóneo y preparado, evitando, así mismo, que estas promociones solo fueran posibles en zonas marginales, proclives a la exclusión social.

El modelo de crecimiento que favoreció la promoción de vivienda libre y la posibilidad de altos beneficios y rápidos a las promotoras, potencia el referido efecto, y que la promoción de vivienda protegida no haya alcanzado la puesta a disposición de una oferta de viviendas deseable

---

<sup>232</sup> Véase artículos 64 a 67 del RD 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012

acorde con los objetivos iniciales de los Planes de Vivienda. Basta recordar el número de viviendas libres promovidas en relación con las calificaciones de vivienda protegida, que pueden consultarse en los datos publicados por el Ministerio de Fomento, que ya se han señalado.

Y se puede observar que la legislación estatal de suelo, Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, quiere orientar las políticas públicas según el principio de desarrollo sostenible, entendiendo que es una condición básica el derecho a disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, concebida con arreglo al principio de diseño para todas las personas, y así mismo el acceso a la utilización de las dotaciones públicas y equipamientos colectivos en condiciones no discriminatorias<sup>233</sup>.

Esta legislación del suelo que regula las reservas de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que permita establecer su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa, y que refuerza el destino preferente de los patrimonios públicos de suelo para la promoción de viviendas de protección pública, llega tardíamente para proyectar sus efectos sobre la situación planteada en el sector inmobiliario, y que reiteradamente se han hecho constar con anterioridad.

Con esta normativa se produce una mayor coordinación y acercamiento hacia las orientaciones constitucionales que se desprenden del artículo 47, intentando que la política de suelo tenga como objetivo prioritario la eficacia del derecho a una vivienda digna y adecuada.

---

<sup>233</sup> Ver Jesús GONZÁLEZ PÉREZ “El derecho a una vivienda digna en la Ley del Suelo de 2008, Cuadernos de Derecho Registral, Madrid 2008, pág. 21 a 42

Sin embargo, la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en las Sentencias número 61/1997 y 164/2001, ha puesto en manos de las Comunidades Autónomas, en virtud del orden competencial instaurado por el bloque de constitucionalidad, el desarrollo y diseño de sus políticas propias en materia urbanística, como expresamente dice el preámbulo del citado Real Decreto Legislativo.

Por tanto la aplicación y gestión de la ordenación del territorio corresponde de forma relevante y de primera mano a las comunidades autónomas, de las que va a depender en gran parte una programación de suelo adecuada que tienda a evitar la guetización, estableciendo unos diseños y reservas de vivienda protegida presididos por la cohesión social. No obstante el escenario real muestra excesivas calificaciones de suelo ya realizadas con valoraciones iniciales sobredimensionadas y urbanizaciones inacabadas por el impacto de la “burbuja inmobiliaria” y la situación económica, que requieren medidas de difícil aplicación, considerando que, en parte, grandes superficies de terreno están actualmente en propiedad de las entidades de crédito.

#### **b) La descapitalización de oferta de VPO.**

Los efectos de la “burbuja inmobiliaria”, con el sobredimensionamiento de los precios de vivienda y de suelo, el decaimiento de la demanda por causa de la crisis económica y el desempleo, y de forma muy especial en el sector inmobiliario por la falta de fluidez del crédito, a que reiteradamente se ha hecho referencia, así como el descenso profundo de ingresos por parte de las Administraciones Públicas, y la necesidad de hacer frente a la deuda soberana y a las deudas familiares, ha producido el efecto general de descapitalización de la oferta de viviendas de protección oficial.

Dado el modelo de crecimiento el impacto de la descapitalización es muy sensible en la vivienda protegida, e incide de una parte en la promoción y de otra en la falta de capacitación económica de los segmentos sociales adecuados, en parte importante en situación de desempleo.

Las entidades de crédito prefieren enajenar la bolsa de viviendas en su poder, consecuencia de impagos por la crisis económica, antes que atender a los demandantes de viviendas protegidas calificadas en el ámbito del Plan Estatal.

Esta descapitalización alcanza también a los promotores públicos ya que la situación presupuestaria de las Administraciones Públicas ha sufrido fuertes restricciones, al tener que hacer frente a la deuda contraída y al bajón de ingresos vía tributaria.

Ello obliga a una seria reflexión sobre el modelo de crecimiento y a una reorientación en la adopción de medidas que contribuyan a no perder de vista el ejercicio del derecho a una vivienda digna y adecuada.

El endeudamiento general en el sector de la vivienda<sup>234</sup>, en la que son factores importantes el elevado precio de vivienda y suelo y, paralelamente, el crecimiento de los préstamos hipotecarios para la promoción y adquisición, potenciados por las facilidades ofrecidas por las entidades de crédito<sup>235</sup>, y los efectos de la crisis financiera, ha reducido de forma brusca el espectro de capitalización tanto a empresas como a particulares<sup>236</sup>.

---

<sup>234</sup> Véase José Luís CAMPOS ECHEVERRÍA “La burbuja inmobiliaria española”, Marcial Pons, Madrid 2008

<sup>235</sup> Banco de España. Indicadores económicos

<sup>236</sup> Ver Antonio TORRERO en presentación “La burbuja inmobiliaria española”, José Luís CAMPOS ECHEVERRÍA, Marcial Pons, Madrid 2008, que dice “El avance de la construcción de viviendas se ha apoyado en un incremento muy notable del endeudamiento de las familias, que se ha situado a un nivel tal que las obligaciones



### **c) El control sobre el uso**

El régimen jurídico especial de protección a la vivienda, integrado por la Legislación Estatal Supletoria, la Normativa Básica Estatal de Financiación, la Normativa Autonómica Complementaria y de Gestión y la Normativa Autonómica propia, regulan todo un régimen legal de calificación, uso, conservación, aprovechamiento y sancionador de las viviendas de protección pública.

Los aspectos más significativos de este régimen legal especial son los siguientes:

#### **i) La duración del régimen de protección a partir de la calificación definitiva de las viviendas.**

La duración de este régimen es de 30 años en la Legislación Estatal Supletoria, a tenor del artículo 1 del Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial, a partir de la calificación definitiva de las viviendas de protección pública.

En virtud de la distribución de competencias en materia de vivienda, la normativa autonómica puede determinar otro plazo distinto, pero con carácter general se ha venido manteniendo el de treinta años indicado.

---

financieras contraídas comprometen una porción ya muy elevada de su renta disponible. La tendencia creciente no puede sostenerse indefinidamente; la acumulación de endeudamiento ha sido posible por el prolongado descenso de los tipos de interés, nominales y reales, y por el fácil acceso a la financiación internacional de nuestro sistema bancario. Ninguna de esas circunstancias conforma las expectativas actuales. Todo parece indicar que la vivienda, que ha estimulado el crecimiento económico y el empleo durante un largo periodo, influirá en sentido contrario en los próximos años”

Recientemente se observa en cierta normativa autonómica y/o Planes de vivienda, una tendencia a alargar el periodo de protección a toda la vida útil del edificio, singularmente para promociones sobre suelos obtenidos por concurso público, o incluidos en reservas de suelo para viviendas sujetas a algún tipo de protección, sin posibilidad de descalificación voluntaria.

También existe normativa (véase artículo 6.a, del Real Decreto 2.066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012), que determina un periodo de protección permanente mientras subsista el régimen del suelo si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en suelo destinado por el planeamiento a vivienda protegida, o en suelo dotacional público, y, en todo caso, durante un plazo no inferior a 30 años. Se pretende cohonestar así la duración del régimen de protección a la vivienda con el régimen del suelo. Paradójicamente es la naturaleza del suelo la que propicia la subsistencia en el tiempo del periodo de protección a la vivienda, cuando, en realidad, debería prevalecer el criterio que establezca la legislación de protección, porque el destino urbanístico del suelo es, por determinación del artículo 47 de la Constitución, instrumental de la vivienda.

Las tendencias actuales referidas que tienden a prolongar el periodo de protección durante toda la vida útil del edificio, es totalmente razonable en los supuestos de promoción pública, y así lo establece la Legislación Estatal Supletoria, concretamente el artículo 47 del RD 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre políticas de vivienda de protección oficial que dice “Calificada definitivamente una vivienda de protección oficial de protección pública, en ningún caso podrá ser objeto de descalificación”.

Sin embargo el hecho de haber dispuesto de financiación especial para el acceso, puede no ser suficiente justificación técnica para sujetar al régimen especial a familias y personas, cuando haya transcurrido un plazo razonable, como puede considerarse el de 30 años que, en su momento, se asimilaba a una generación<sup>237</sup>, circunstancia a la que ya se hizo referencia en el apartado destinado a las reservas.

Probablemente la influencia de la doctrina clásica haya orientado para establecer la duración del periodo de protección del régimen legal de viviendas de protección oficial, redondeado a treinta años, al considerar suficiente el periodo clásico de cómputo de una generación.

Durante todo el periodo de protección estará vigente el régimen legal especial de protección, por lo que el dominio, el uso, la conservación y el aprovechamiento de las viviendas estarán sometidos a las prescripciones de dicho régimen. La normativa autonómica se ocupa de regular este régimen legal siguiendo en general el supletorio de las viviendas de protección oficial, con modificaciones puntuales (véase por ejemplo, artículo 78 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda de Cataluña).

---

<sup>237</sup> En relación con la protección del dominio público, y concretamente con la prescripción inmemorial, puede verse Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, “Apuntes de Derecho Administrativo 2º”, Facultad de Derecho, curso 1973-74, Universidad Complutense de Madrid, 1973, pág. 59: “Esta técnica de lo inmemorial, también llamada vetusta se reconocía unánimemente y se viene aplicando ahora incluso por el Derecho comparado. En el Derecho canónico, la vetusta tenía una duración de cien años. Esto por varias razones: porque, por regla general, un hombre no vive más de cien años, o porque la memoria de un hombre no dura más de tres generaciones, midiéndose cada generación por el número de años de Jesucristo, que fueron treinta y tres. Por posesión de cien años se ganaba, pues, lo que de otra forma era imprescriptible. En el Código de Derecho canónico se hace alusión, incluso, a la inmemorial. La regla de los cien años se extendió ampliamente. De ahí proviene la regla vigente aún en nuestro Derecho de que ciertas concesiones se otorgan por un plazo de noventa y nueve años, para evitar que por prescripción inmemorial el concesionario que detenta la posesión pueda ganar la propiedad”

Transcurrido el periodo de protección se extingue el régimen legal especial, pasando las viviendas a regirse por la legislación común (régimen libre). En la duración del periodo de protección cabe señalar, sin embargo, la complejidad jurídica que introduce la Disposición Adicional Primera de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos que en su apartado primero dice: “Régimen de las viviendas de protección oficial en arrendamiento. El plazo de duración del régimen legal de las viviendas de protección oficial, que se califiquen para arrendamiento a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, concluirá al transcurrir totalmente el periodo establecido en la normativa aplicable para la amortización del préstamo cualificado obtenido para su promoción o, en caso de no existir dicho préstamo, transcurridos veinticinco años a contar desde la fecha de la correspondiente calificación definitiva”.

Y en el apartado séptimo de la referida Disposición Adicional señala: “Lo dispuesto en los apartados anteriores será de aplicación general en defecto de legislación específica de las Comunidades Autónomas con competencia en la materia”, lo que pone en cuestión la competencia del Estado para establecer la duración temporal de los periodos de protección de las promociones destinadas a arrendamiento, mediante sus planes de vivienda que son normativa de financiación con rango reglamentario.

**ii) El uso y aprovechamiento de las viviendas de protección pública reúne las siguientes peculiaridades más sobresalientes:**

- En las viviendas de nueva construcción la adquisición está sujeta a un intenso control administrativo, ya que será preciso acreditar los ingresos familiares y patrimoniales, y las cantidades a cuenta en periodo de ejecución requieren la autorización administrativa, y los correspondientes

contratos han de ser visados por la Administración e incluir cláusulas de inserción obligatoria.

También la elevación a escritura pública de los contratos y la entrega y ocupación de las viviendas de protección pública, se sujetan a plazos de entrega y ocupación y a control administrativo de dicha formalización<sup>238</sup>.

- El aprovechamiento de las viviendas de protección pública viene determinado por el régimen legal especial, ya que estas viviendas están, por definición, dedicadas a domicilio habitual y permanente<sup>239</sup>.

Este destino deberá permanecer durante la duración del periodo de protección, teniendo en cuenta que la legislación estatal supletoria precisa las siguientes peculiaridades: las viviendas deberán estar ocupadas en los plazos establecidos en la normativa de ocupación, y queda prohibida la reserva o disfrute para uso propio, por cualquier título, de más de una vivienda de las construidas con protección oficial (salvo familias numerosas).

En definitiva la dedicación a residencia habitual y permanente es esencial y bajo ningún pretexto se pueden destinar a otro uso. La propia legislación estatal supletoria define en qué consiste el domicilio habitual y permanente, que será la residencia del titular que constituya el domicilio legal, bien sea propietario, inquilino o usuario y sin que pierda tal carácter por el hecho de que éste, su cónyuge, los parientes de uno u otra hasta el tercer grado, que con cualquiera de ellos conviva, ejerza en la vivienda o en sus

---

<sup>238</sup> Ver legislación estatal supletoria: artículos 13, 14, 15 y concordantes del RD 3148/78, de 10 de noviembre, y artículo 114 y concordantes del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968. Así mismo se ocupa de ello la legislación autonómica

<sup>239</sup> Ver legislación estatal supletoria: artículo 1 del Real Decreto Ley 31/78, de 31 de octubre y artículo 1 del Real Decreto 3148/78, de 10 de noviembre, y la legislación autonómica

dependencias una profesión, función pública o pequeña industria doméstica, aunque sea objeto de tributación<sup>240</sup>.

Los Planes Estatales de Vivienda determinan que solo pueden acogerse a la financiación especial las destinadas a residencia habitual y permanente del propietario o del inquilino, que deberán estar ocupadas por los mismos en los plazos establecidos por la legislación aplicable, con la única excepción de las viviendas destinadas por las Administraciones Públicas y Organizaciones sin ánimo de lucro, al alojamiento temporal de colectivos especialmente vulnerables, o a realojos derivados de operaciones de transformación urbanística.

A tal efecto los Planes Estatales obligan a la sujeción de las transmisiones a limitaciones de la facultad de disponer durante un plazo de 10 años, quedando sometidos a los derechos de adquisición preferente, materializada en derechos de tanteo y retracto conforme a la legislación autonómica<sup>241</sup>. Los propios Planes establecen que antes del transcurso del plazo de 10 años, cualquier transmisión o cesión de uso requiere autorización de la administración, previa cancelación del préstamo y el reintegro de las ayudas financieras más los intereses legales.

Bien entendido que la limitación de precios máximos de venta y renta permanece durante todo el periodo de duración del régimen de protección.

También la legislación especial impone a los propietarios la obligación de mantenerlas en buen estado de conservación, estableciendo, incluso, una

---

<sup>240</sup> Ver legislación estatal supletoria, capítulo VI, Régimen Legal de las Viviendas de Protección Oficial, Sección 1ª normas generales, artículo 100 y siguientes y concordantes del Reglamento de Vivienda de Protección Oficial aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio

<sup>241</sup> A título de ejemplo véase artículo 5 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012

responsabilidad objetiva del promotor durante el plazo de 5 años desde la calificación definitiva<sup>242</sup>

**iii) Asegurar las limitaciones de precios de venta y renta, destino y uso así como de las condiciones personales.**

Con el fin de asegurar las limitaciones de los precios de venta y renta, el destino y uso de las viviendas de protección pública, así como el cumplimiento de las condiciones personales, de renta y patrimoniales de adquirentes y usuarios, el régimen especial de viviendas con protección, tanto la legislación estatal supletoria, como la legislación autonómica, regulan un régimen sancionador contundente.

Sin embargo, a pesar de la minuciosa regulación del régimen legal de uso y aprovechamiento, y de los controles administrativos, a que se ha hecho somera referencia, y no obstante, el fuerte régimen sancionador contenido en esta legislación especial, la problemática sobre el control de uso en las viviendas de protección pública sigue siendo un reto importante para la Administración Pública<sup>243</sup>.

---

<sup>242</sup> Ver legislación estatal supletoria, artículo 111 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial aprobado por Decreto 2144/1968, de 24 de julio, y legislación autonómica, a título de ejemplo artículo 47 de la Ley de la Vivienda de la Comunidad Valenciana 8/2004, de 20 de octubre, sobre responsabilidad objetiva en las viviendas de protección pública

<sup>243</sup> Ver Miguel BELTRÁN DE FELIPE, “La Intervención Administrativa en la Vivienda, aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial”, editorial Lex Nova, Valladolid 2000, pág. 111, donde dice “Por último he de mencionar una circunstancia a la que no puede ser ajeno el derecho y que rara vez señalan los comentaristas: la (in)capacidad real de las Administraciones competentes para vigilar el cumplimiento de sus normas y para reacción por vía sancionadora. Las reglas de VPO contienen previsiones muy detalladas y específicas cuyo control efectivo es sin duda complicado y requiere de un gran aparato administrativo de vigilancia y gestión. Es importante distinguir entre la garantía de la calidad de la edificación (superficie efectiva de las viviendas, adaptación al proyecto visado por la Administración, calidad de materiales, servicios comunes, etc.), es decir, represión del fraude por parte de los promotores, y por otro lado las irregularidades,

El modelo basado en la oferta, y la posibilidad de enajenación de las viviendas de protección pública a precios superiores a los permitidos con el consiguiente beneficio ilícito, ha impulsado a la comisión de irregularidades que las Administraciones Públicas están obligadas a corregir. En este empeño, la legislación autonómica ha intentado dotar a los poderes públicos implicados de nuevos instrumentos, o ha potenciado los ya existentes, con el fin de incidir con mayor eficacia en el cumplimiento de las determinaciones legales<sup>244</sup>.

Por ello la legislación autonómica se ha ido ocupando progresivamente de regular los desahucios administrativos, las ventas costosas y los derechos de tanteo y retracto.

Parece necesaria una mejora en la gestión sobre el control de uso evitando las distorsiones del sistema, y mejorando la organización de los aparatos administrativos destinados a ello. Las administraciones democráticas, cercanas al electorado, tienen a veces dificultades en adoptar medidas contundentes de carácter sancionador. Si a ello añadimos actuaciones de

---

acaso no menos generalizadas, entre los adquirentes o arrendatarios. Por otro lado, al ser la VPO un sector casi completamente administrativizado o altamente intervenido, las garantías del consumidor o usuario (esto es, del adquirente o arrendatario) no se hallan en las normas civiles, como sería el caso de las viviendas libres, sino en el régimen de VPO; ello hace particularmente importante la vigilancia administrativa del cumplimiento de los deberes recíprocos de constructor/promotor y usuario”

<sup>244</sup> Puede verse la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda de Cataluña, cuyo artículo 40 regula la expropiación por incumplimiento del deber de conservación y rehabilitación, y en el 41 la detección de utilizaciones y situaciones anómalas de las viviendas, ocupándose en el artículo 42 de las actuaciones para evitar la desocupación permanente de las viviendas, que contiene actuaciones de fomento y, si no fueren utilizadas, se posibilita a la Administración para declarar el incumplimiento de la función social de la propiedad y acordar el alquiler forzoso de la vivienda. Así mismo, y entre otros aspectos, contempla el ejercicio del derecho de opción y del derecho de retracto, el desahucio administrativo y el régimen sancionador. También puede verse la Ley Foral 2/2010, de 10 de mayo del Derecho a la Vivienda en Navarra que, entre otras cuestiones, regula la comunicación previa de las transmisiones, los derechos de tanteo y retracto, la expropiación forzosa y el régimen sancionador



muy difícil control, encontramos un panorama al que es preciso prestar atención.

Evidentemente todas aquellas transmisiones o actuaciones que requieren formalización administrativa o formalización notarial y registral, permiten un control de uso con muchas posibilidades de éxito. Pero el punto flaco del sistema proviene de transmisiones o cesiones de uso no formalizadas, y dedicaciones a usos distintos del de vivienda, en muchos casos con la connivencia entre las personas actuantes.

De ahí que las segundas y posteriores transmisiones, y cesiones de uso, constituyan el talón de Aquiles de los controles administrativos. No cabe duda que la posibilidad de coordinación informática con la Agencia Estatal Tributaria y/o Registros de la Propiedad, y/o con las Oficinas Municipales de Empadronamiento, pueden contribuir a mejorar la eficacia de la Administración sobre el control de uso de las viviendas de protección pública.

En esta línea, también se observa un avance en la legislación autonómica de vivienda, al establecer el requisito de la inscripción en el Registro de Demandantes, o en la obligación de comunicación previa a la Administración, o a la exigencia de un documento de idoneidad de los adquirentes, pero siempre quedará el punto débil de las transmisiones no formalizadas en documento público, y en la celebración de contratos privados que quedan entre las partes. Ello exigirá un mayor esfuerzo de control sobre el uso que además del cruce de datos aludido, conlleve programaciones periódicas de actuaciones de inspección incluso aleatorias.

Y en cuanto a la problemática del control de uso hay que recordar la especial complejidad que supone la administración del Parque Público de Viviendas. Dadas las características de los usuarios, cercanos a la exclusión

social, y de la propia ubicación, en muchas ocasiones, de las barriadas de promoción pública, se producen con excesiva habitualidad transmisiones y cesiones irregulares, impagos de las cuotas de propiedad horizontal y de los precios de venta y renta, falta de mantenimiento y conservación, y deterioros que afectan a la convivencia.

El Control de uso de las viviendas de promoción pública no solo requiere equipos de personal especializado (juristas, psicólogos y técnicos), sino también programas especiales de reparación y de normalización, como demuestra la experiencia<sup>245</sup>.

---

<sup>245</sup> Véase artículo 57 de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana, donde dice “ Para la adecuada gestión (del patrimonio de viviendas de promoción pública) se podrán establecer programas para la normalización y regularización de las ocupaciones irregulares, situaciones de falta de pago o de falta de residencia habitual o permanente, y las Administraciones Públicas podrán recuperar la titularidad o disponibilidad de las viviendas mediante procedimientos de carácter administrativo, singularmente de desahucio, resolución administrativa de contratos de compraventa, recaudación ejecutiva por vía de apremio y desalojo de ocupaciones sin título o expropiación forzosa por incumplimiento de función social. Estos programas podrán establecer sistemas de aplazamiento de pago y cambios del régimen de uso de las viviendas, y cuantas medidas se consideren oportunas para el mejor aprovechamiento del parque de viviendas de promoción pública

## **TITULO IV**

### **LA POLÍTICA DE VIVIENDA COMO RÉGIMEN DE GESTIÓN**

Habida cuenta de la situación económica y la específica del sector inmobiliario, y, singularmente, de las actuaciones públicas en materia de vivienda protegida, y dado que el modelo basado en el crecimiento y la perspectiva excesivamente economicista ha conducido a la práctica inoperancia de las actuaciones protegidas para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, se hace necesario y urgente que la política de vivienda protegida como régimen de gestión, siendo fiel a su finalidad tuitiva, apueste decididamente por el modelo social dirigido al acceso y disfrute de la vivienda por los segmentos sociales necesitados, quedando como efectos derivados los de carácter económico por la acción de arrastre de la construcción y su capacidad para la creación de empleo.

El cambio de modelo de crecimiento excesivamente economicista, por el de orientación social, se muestra hoy imprescindible para una gestión de la política de vivienda protegida más acorde con los parámetros constitucionales, y con las características y singularidades del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada que se han examinado.

Por tanto, las actividades públicas en esta materia habrán de tener presente, entre otras cuestiones, la continuidad de la necesidad de vivienda, la exigencia de nuevas perspectivas y una reorientación de la dimensión prestacional.

## **1.- Continuidad de la necesidad de vivienda**

A primera vista puede parecer una contradicción que el exceso de vivienda construida por aplicación del modelo de crecimiento que supuso, también, un exceso en la calificación de nuevos desarrollos urbanos, coexista con una continuidad en la necesidad de vivienda.

Para despejar esta aparente contradicción, se hace imprescindible diagnosticar correctamente el exceso de vivienda construida y/o vacía que se ha producido como consecuencia del estallido de la burbuja inmobiliaria y de la crisis financiera internacional<sup>246</sup>.

En un primer término, hay que señalar que parte importante de ese exceso de oferta corresponde a viviendas o alojamientos de segunda residencia o turísticos, y otra a vivienda para residencia habitual y permanente. El sobredimensionamiento de los precios de la vivienda, derivada de los fenómenos y características que se han analizado, determina que, a pesar del descenso de precios observado en los tres últimos años, no constituya una oferta adecuada para las características de capacitación económica de la demanda existente.

El impacto de la crisis económica restando operatividad al crédito, y el desempleo desorbitado existente, así como el descenso en las condiciones retributivas, caracteriza a la actual demanda de vivienda y la configuran

---

<sup>246</sup> Ver Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ “Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta” documento de trabajo 155/2009, Fundación Alternativas, Madrid 2010, pág. 72 “Algunas sugerencias de política de vivienda... Es necesario realizar previsiones rigurosas de la demanda potencial de vivienda. Las actuales políticas de vivienda no suelen ir acompañadas de dicha previsión, por lo que no puede conocerse con precisión en qué medida son adecuados o no los objetivos cuantitativos establecidos. Se suele aludir a la previsión de creación de nuevos hogares al establecerse los objetivos. Sin embargo, esta variable no resulta exógena a la evolución de la economía, y mantiene una estrecha conexión con la situación del mercado de trabajo, y en concreto con el nivel de empleo”

como inadecuada para el exceso de oferta existente. A ello hay que añadir el efecto ocasionado por el retraimiento del fenómeno migratorio en España, que en los últimos años ha alcanzado dimensiones considerables<sup>247</sup>.

El reajuste de los condicionamientos económicos que, probablemente, requieren espacios temporales considerables, obstaculizan el encuentro entre la oferta y la demanda existentes.

Pero la necesidad de vivienda sigue existiendo para determinados segmentos de la sociedad, y, de forma significativa, para los más vulnerables y menos favorecidos económicamente.

La Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, S. A., SAREB, creada por Real Decreto-ley 24/2012, de 31 de agosto, y regulada actualmente por la Ley 9/2012, de 14 de noviembre, encargada de gestionar los activos tóxicos inmobiliarios, ha comenzado a realizar operaciones de enajenación de las viviendas vacías procedentes de Entidades Bancarias. Sin embargo en esta gestión se echa de menos una mejor coordinación con los Planes de Vivienda, con el objeto de redirigir parte de las viviendas vacías a segmentos de población con ingresos determinados pero suficientes, con la financiación adecuada, para la adquisición o disfrute.

La instrumentación vía convenio entre SAREB y Planes de vivienda parece oportuna, dando a la gestión de aquellos activos una orientación social.

---

<sup>247</sup> Sobre el alojamiento de los emigrantes ver Jorge ONRUBIA FERNÁNDEZ “Vivienda e inmigración en España: situación y políticas públicas” Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Instituto de Estudios Fiscales, Presupuesto y Gasto Público 61/2010, págs. 273 a 310

Y cabe poner de manifiesto que conforme al incremento de población, número de matrimonios y número de disoluciones matrimoniales, la realidad de necesidad de vivienda es incuestionable<sup>248</sup>, sin perjuicio de la necesidad de adecuación entre oferta y demanda de vivienda.

El propio Ministerio, en el Preámbulo del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril por el que se aprueba el Plan Estatal 2013-2016, reconoce que tras un largo periodo con volúmenes de producción de vivienda muy elevados, ésta ha decaído de forma muy acusada, existiendo un significativo stock de viviendas acabadas (entorno a 680.000 nuevas y sin vender y, según los datos del último censo, cerca de 3.000.000 usadas y vacías), que contrasta con las dificultades de la ciudadanía, especialmente de los sectores más vulnerables, para acceder a una vivienda, por la precariedad y debilidad del mercado de trabajo, a lo que se une la restricción de la financiación proveniente de las Entidades Crediticias.

La determinación precisa de la necesidad de vivienda debe ser tenida en cuenta de forma muy significativa por los poderes públicos a la hora de elaborar y diseñar los Planes de Vivienda, teniendo en cuenta para ello las peculiaridades y observaciones realizadas, con el fin de poder cuantificar con la mayor precisión posible, la financiación especial y las características de las actuaciones protegidas, para que la eficacia de estas acciones de fomento contribuyan de manera real al disfrute del derecho a una vivienda digna y adecuada para los segmentos sociales más necesitados, en el ámbito de la orientación social que debe constituir su objetivo.

---

<sup>248</sup> Ver notas y estadísticas sobre matrimonios, nulidades, separaciones y divorcios, y sobre evolución de la población del Instituto Nacional de Estadística

## **2.- La integración de nuevas perspectivas**

Todo ello obliga a integrar en las políticas de vivienda protegida y en su gestión administrativa, nuevas perspectivas que estén dirigidas a materializar el carácter social del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

El cambio de modelo de crecimiento economicista al de atención social, ha de extenderse a la política de suelo, ordenación del territorio y urbanística y a acciones de coordinación para evitar la exclusión social de amplios colectivos, muy afectados por la crisis económica.

Atendiendo a la distribución constitucional de competencias establecida por la Constitución, Estatutos de Autonomía y Leyes, la política de vivienda y de suelo es bifronte, en el sentido, como se ha visto, de atribución de normativa básica al Estado y complementaria y de gestión, y también propia, a las Comunidades Autónomas.

Al Estado, dentro de su ámbito competencial, le corresponde elaborar la Normativa Básica de Financiación en materia de Vivienda Protegida, y así lo ha venido haciendo al elaborar los Planes Estatales de Vivienda. Pero éstos necesitan ahora la integración de nuevas perspectivas que, entre otras cuestiones, deben considerar:

- Los convenios que tradicionalmente se suscriben con las Entidades de crédito para facilitar los préstamos hipotecarios a promotores y a adquirentes, han de perfeccionar sus perspectivas, incluyendo a la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, S. A., SAREB, con el fin de poder poner a disposición de la demanda existente parte del excedente de vivienda, susceptible de primera residencia, a precios razonables y adecuados y con financiación suficiente.

Los Planes habrán de reconsiderar las características de estos préstamos, muy especialmente las denominadas cláusulas suelo, la aplicación de intereses de demora, la dación en pago, los aplazamientos de la deuda hipotecaria, y una reducción de los plazos de amortización, así como una valoración adecuada que proporcione los límites razonables. Todo ello habrá de ser muy tenido en cuenta en los Convenios a suscribir entre el Estado, SAREB y las Entidades de crédito<sup>249</sup>. En esta línea habrá de tenerse bien presente las determinaciones de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social

- Programa de urgencia social. La situación de amplios segmentos de la sociedad por el impacto de la crisis económica y, concretamente, el desempleo y la falta de fluidez del crédito, hace muy conveniente que los Planes Estatales de Vivienda integren programas para atender socialmente a los colectivos más afectados y desfavorecidos.

Estos programas habrán de tener muy presente que el derecho a la vivienda definido en el artículo 47 CE es, primordialmente, un derecho al disfrute y que su privación por las circunstancias del devenir económico, hace, inmediatamente renacer el derecho. Una cosa es la pérdida material y circunstancial de la vivienda que se ocupa, y otra muy distinta la del derecho a su disfrute.

En esta línea los programas deberían considerar un elemento objetivo y un elemento subjetivo. En cuanto al primero no cabe duda que la evolución económica ha podido obligar al desalojo de viviendas de protección pública

---

<sup>249</sup> A tener en cuenta la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, en relación con la Directiva 93/13 CEE sobre cláusulas abusivas en los contratos celebrados con consumidores, así como el Proyecto de Ley sobre Ejecuciones Hipotecarias en tramite parlamentario.



de promoción privada, por desahucio consecuencia del impago de las cuotas de los préstamos hipotecarios. En este caso, resurge inmediatamente el derecho a disfrutar de una vivienda a familias y personas que se les reconoció en su momento, incluyéndoles en las acciones de fomento del Plan de vivienda, y ahora por circunstancias económicas se les desaloja de la vivienda adquirida. Se trata por ello de familias y personas que merecen una consideración en los programas de urgencia social que se proponen en el ámbito de los Planes Estatales de Vivienda.

De otro lado, en el ámbito subjetivo, se encuentran personas y familias que disfrutando del derecho a una vivienda, protegida o no, han debido abandonarla por no poder hacer frente a las cuotas de los préstamos hipotecarios, o haber sido desahuciados por esta causa. También este colectivo merece su inclusión en el programa de urgencia social.

Naturalmente estos programas, para las situaciones más vulnerables, deben poder coordinarse con las políticas de otros ámbitos sobre exclusión social.

- Programas de vivienda de promoción pública. Los Planes Estatales, en atención a la situación existente, deberían incluir una financiación más potente de programas de las Comunidades Autónomas para la promoción pública de viviendas.

Habida cuenta de la situación presupuestaria actual de las Administraciones Públicas, estas promociones habrán de tener carácter selectivo, y deberán poder integrarse en los programas de urgencia social.

Su promoción directa por las Administraciones Públicas debería complementarse con conciertos para la promoción por Entidades sin ánimo de lucro, y para operaciones dirigidas a colectivos especialmente

vulnerables o especiales, siguiendo los antecedentes integrados en planes anteriores como las viviendas tuteladas o los alojamientos especiales.

Estos programas de promoción pública habrán de contemplar su integración mediante adquisiciones de viviendas por las Administraciones u Organismos Públicos, reconvirtiendo las viviendas adquiridas al calificarlas de promoción pública, con destino a colectivos y personas de especial protección, y de manera muy especial, a aquellas familias y personas que han debido abandonar sus viviendas por el impacto de la crisis económica.

- Los Planes Estatales contendrán instrumentos de coordinación con las Comunidades Autónomas para reorientar al máximo posible la ordenación del territorio y el urbanismo hacia el prisma constitucional, es decir, hacia el objetivo de hacer eficaz el derecho a una vivienda digna y adecuada, haciendo posible la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación y para que la comunidad participe de las plusvalías que genere la acción urbanística de los Entes Públicos, todo ello conforme se expresa el artículo 47 CE<sup>250</sup>.

En esta coordinación Estado – Comunidades Autónomas, habrá de prestarse especial atención a la creación y delimitación de las reservas de suelo para viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, evitando guetos y barrios marginados, y prefiriendo el diseño acorde con la cohesión social, y, así mismo, a priorizar el destino de los terrenos

---

<sup>250</sup> Puede verse Juan-Cruz ALLI ARANGUREN “Urbanismo y Vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda” Conferencia en el III Congreso Español de Derecho Urbanístico. Pamplona, 25 de mayo de 2005, en pág. 1 dice “Por eso mismo, la presencia de los poderes públicos en estas políticas (se refiere a las políticas de suelo y de vivienda) es el mecanismo de coordinar las potestades administrativas para atender las necesidades sociales”

integrados en los patrimonios públicos de suelo con el objetivo de hacer efectivo el derecho a una vivienda.

Todo ello en la línea iniciada por el Texto Refundido de la Ley del Suelo aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, que incluye entre los criterios básicos de utilización del suelo destinar suelo adecuado y suficiente para uso residencial con reserva, en todo caso, de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso.

Y también esta coordinación habrá de considerar la calificación de suelo apto para la promoción de vivienda de protección pública<sup>251</sup>, en atención a su valoración, así como la consideración de la real necesidad de vivienda existente (proyecciones técnicas de población y de demanda futura) para la delimitación de nuevos desarrollos urbanísticos que eviten los excesos del pasado<sup>252</sup>.

---

<sup>251</sup> Ver Marcos VAQUER CABALLERÍA “La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España”, IUSTEL, Madrid 2011, pág. 135 “Y la calificación urbanística de suelo para vivienda protegida ofrece una nueva oportunidad para la coordinación tan necesaria entre urbanismo y vivienda, pero también un reto. Dos ejemplos pueden ilustrar este reto. En primer lugar, deberán planificarse, programarse y disponerse los medios necesarios en la política de vivienda para poder calificar (y financiar, en su caso) tantos objetivos como requiera la ejecución del planeamiento en los sectores o ámbitos que contengan suelo calificado con este concreto destino: de lo contrario, la Administración estaría impidiendo al promotor el cumplimiento de sus deberes urbanísticos. Es decir, la coordinación entre planificación de vivienda y urbanística se hace más necesaria que nunca”

<sup>252</sup> Ver Fátima E. RAMALLO LÓPEZ “El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística”, trabajo galardonado con el segundo premio Melchor Almagro Díaz 2010, Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, 2011, que en pág. 439 dice: “Puesto que, en definitiva, el derecho al desarrollo urbano sostenible nos conduce hacia la recuperación de la escala humana de la ciudad, a su cohesión social y territorial, a la promoción del desarrollo económico y de las oportunidades sin comprometer las posibilidades de crecimiento de las generaciones futuras, a la protección de los recursos naturales y de la calidad de vida, y todo ello desde la perspectiva de que el urbanismo no es un fin en sí mismo, sino un instrumento

Así mismo esta coordinación podrá contemplar acciones de reubicación o recalificación de suelos existentes.

También los Planes deben mejorar los instrumentos de coordinación para flexibilizar y dar mayor operatividad a los programas de regeneración y renovación urbana, lo que implica prestar especial atención entre las actuaciones del Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local.

- Las exenciones y bonificaciones tributarias constituyen una medida de especial calado en el sistema inmobiliario, ya que tanto la adquisición y preparación de suelo, como el proceso de construcción y puesta en uso de las viviendas, son objeto de un importante conjunto de tipos de tributos. Por ello, tradicionalmente, el régimen jurídico especial de protección a la vivienda, incluía entre sus actuaciones de fomento las relativas al orden fiscal, y conviene tener una panorámica resumida de estas medidas en la antigua legislación de viviendas de protección oficial, con el fin de poder constatar su alcance<sup>253</sup>:

- Exenciones del impuesto general sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados, en cuanto que grava las transmisiones intervivos, las donaciones a favor de entidades públicas o benéficas para financiar la construcción de viviendas de protección oficial, la constitución, modificación, ampliación, división y cancelación de hipotecas en garantía

---

al servicio del interés general y un instrumento orientado a satisfacer, de conformidad con el orden jurídico que la Constitución nos ha legado, el ejercicio de derechos individuales y colectivos relacionados con el suelo... por tanto, podemos concluir que la revitalización o el nuevo empuje que han de tener los derechos constitucionales antes dormidos en la retahíla de los principios informativos o, si se prefiere, de los derechos constitucionales no exigibles judicialmente sin previo desarrollo legislativo, como son el derecho a la vivienda digna, a la calidad de vida, a la cohesión social, al desarrollo socioeconómico y otros muchos de los enunciados en párrafos anteriores, si somos capaces de actuar en consecuencia, habrán llegado de la mano de la sostenibilidad”

<sup>253</sup> Ver capítulo IV sección 2ª del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio

de anticipos sin interés otorgados por la Administración, en concepto de auxilio directo para la construcción de viviendas de protección oficial, contratos de préstamo hipotecario, préstamos, anticipos, subvenciones y primas otorgadas por la Administración, e incluso constitución de sociedades y escrituras públicas sobre el suelo.

- Bonificación del 90% del impuesto sobre las Rentas del Capital, que alcanza a los intereses de los préstamos, y bonificación del 90% en el impuesto general sobre rentas de las sociedades en la construcción de viviendas de protección oficial para su personal.
- Exención del impuesto general sobre tráfico de empresas.
- Bonificación del 90% de la base imponible de la contribución territorial urbana durante un plazo de 20 años, a partir de la terminación de la construcción.

Sin embargo los Planes Estatales post constitucionales no integran medidas de tipo fiscal, a pesar de su trascendencia. Las existentes se producen con independencia de los Planes Estatales y dentro del ámbito de la Legislación Tributaria.

Evidentemente esta circunstancia produce falta de coordinación o efectos contradictorios, ya que las ayudas directas personalizadas para la entrada, y resto de subvenciones establecidas por los Planes Estatales y Autonómicos de Vivienda ven contrarrestada su eficacia al ser objeto de tributación<sup>254</sup>.

---

<sup>254</sup> Ver José MUÑOZ CASTILLO “Constitución y Vivienda” Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2003, pág. 21 “Pues bien, en tales supuestos las subvenciones a fondo perdido, en sus diversas modalidades, son objeto de tributación en el Impuesto General sobre la Renta de las Personas Físicas, circunstancia que, sin perjuicio del efecto compensatorio con las deducciones fiscales reguladas por la legislación específica, resta eficacia a las mismas (en algunos casos psicológica) y que,

Como se ha analizado, el impacto de la crisis económica y la consiguiente disminución de ingresos tributarios por parte de las Administraciones Públicas, han propiciado una eliminación de las bonificaciones tributarias existentes hasta el año 2012, muy especialmente las relativas a deducciones del Impuesto General sobre la Renta y al tipo impositivo del IVA, a que se hizo referencia.

Y es preciso señalar que las medidas fiscales al haber sido adoptadas en el ámbito de su legislación específica, y en el marco de las políticas económicas correspondientes al modelo de crecimiento, en ocasiones no han tenido en cuenta con especial dedicación la capacidad económica de los adquirentes de vivienda, y tampoco su destino a residencia habitual y permanente<sup>255</sup>.

En virtud de todo ello, y teniendo en cuenta que las medidas fiscales, no comportan gasto público directo, sino disminución de los ingresos tributarios, y que se trata de actuaciones muy eficaces en el fomento de la promoción, adquisición y disfrute de las viviendas<sup>256</sup>, la situación actual

---

además, puede producir un retraimiento en las Administraciones Autonómicas en el momento de complementar adecuadamente el sistema de ayudas públicas establecido por los Planes estatales de vivienda y suelo, en detrimento de la promoción de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda que preconiza el artículo 47 CE. Todo ello induce a considerar la posibilidad de una mayor coordinación e integración entre la política fiscal y la política de protección a la vivienda

<sup>255</sup> Ver Sofía BORGIA SORROSAL “El Derecho Constitucional a una vivienda digna. Régimen tributario y propuestas de reforma”, Colección Fiscalidad, Dykinson, Madrid 2009, pág. 297 y 298, “Esta situación se ha producido, en unos casos, porque las ventajas fiscales no tienen en cuenta la capacidad económica de los sujetos y se aplican con carácter general a toda la población... Los poderes públicos han sido los causantes de algunos de los problemas actuales de la vivienda como, por ejemplo, el aumento de viviendas vacías o desocupadas o de segundas viviendas ya que, como hemos visto anteriormente, hasta 1991 se fomentaba fiscalmente la adquisición de vivienda, fuese ésta habitual o no... Sin embargo, hasta hace unos años se incentivaba la compra no solo de la vivienda habitual sino de segundas viviendas...”

<sup>256</sup> Ver Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ “Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta”, documento de trabajo 155/2009, Fundación Alternativas, Madrid 2010, que en “Algunas sugerencias de política de vivienda” dice en pág. 73 “Se debe avanzar lo

demanda una reconsideración que conduzca a una mejor coordinación con los Planes Estatales y Autonómicos de Vivienda, de forma que no se establezcan con carácter general, sino limitadas a las actuaciones protegidas amparadas por dichos Planes, abandonando así el modelo economicista y abrazando el modelo social<sup>257</sup>.

De esta forma podrán mantenerse estas medidas de fomento que son esenciales, a pesar de los requerimientos que comporta la situación económica, reforzando la eficacia de los Planes de Vivienda que podrían compatibilizarlas con la financiación especial prevista en ellos.

Y sin olvidar que sea necesaria la coordinación con las Administraciones Locales para el desarrollo de operaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

La integración de estas perspectivas ofrecen un nuevo enfoque para la elaboración de los Planes de Vivienda cuya configuración actual, ante la crisis económica, se revela como poco operativa. La realidad obliga a desarrollar una nueva política de vivienda que se apoye en la gestión de la vivienda protegida, y que ofrezca posibilidades de hacer efectivo el derecho a una vivienda teniendo en cuenta las circunstancias sociales y económicas y, muy singularmente, la situación del sector inmobiliario.

---

preciso para lograr la equiparación fiscal plena de las viviendas en propiedad y de alquiler”

<sup>257</sup> Mantiene que las ventajas fiscales no vayan dirigidas exclusivamente a las viviendas de protección oficial Sofía BORGIA SORROSAL “El Derecho Constitucional a una vivienda digna. Régimen tributario y propuestas de reforma”, Colección Fiscalidad, Dykinson, Madrid 2009, pág. 298: “No planteamos la ampliación, sin más, del número de las ayudas o ventajas fiscales ya existentes, lo que provocaría únicamente el aumento del gasto fiscal, sino que lo que propugnamos es que las mismas se apliquen de forma que beneficien más a quienes demuestren tener menor capacidad económica, y que no vayan dirigidas únicamente a las VVPO, cuya oferta en nuestro país es muy reducida”

### **a) Nuevas formas de acceso/satisfacción**

El acceso a la vivienda es requisito indispensable para su disfrute, por lo que la política de vivienda protegida ha de prestar a ello especial atención.

En la legislación preconstitucional de viviendas de protección oficial se contemplaban los siguientes regímenes de acceso<sup>258</sup>:

1º) Uso propio.

2º) Arrendamiento.

3º) Venta al contado o con precio aplazado total o parcialmente; en bloque o separadamente por vivienda.

4º) Acceso diferido a la propiedad.

5º) Cesión gratuita en propiedad o en uso.

Teniendo en cuenta, además, que se reconocía la posibilidad del derecho de superficie y del derecho de elevación de edificios que se otorguen con la finalidad de construir viviendas de protección oficial.

Posteriormente el RD 3148/1978, de 10 de noviembre, que constituye la Legislación Estatal Supletoria de Viviendas de Protección Oficial, en su artículo 10 recoge, como regímenes de uso y acceso el arrendamiento y la propiedad, especificando que el acceso a la propiedad de una vivienda de protección oficial podrá realizarse por compraventa o mediante la promoción de viviendas que, para asentar en ella su residencia familiar, los

---

<sup>258</sup> Ver artículos 101, 43.1ºA)1. y 132 a 137 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio



particulares construyan, individualmente por sí o colectivamente a través de comunidades de propietarios, cooperativas o de cualquier otra asociación con personalidad jurídica.

#### **i.- Fomento del régimen de acceso de arrendamiento: creación de la Sociedad Pública de Alquiler**

Dada la situación económica y el sobredimensionamiento de los precios de la vivienda que reiteradamente se ha señalado, a partir del Plan Estatal de Vivienda 2005-2008 se observa una clara apuesta por el fomento del acceso en régimen de arrendamiento, dado que la adquisición en propiedad constituye en España el sistema preferido para hacer efectivo el derecho a una vivienda.

El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por RD 2066/2008, de 12 de diciembre, en su preámbulo reconoce las graves dificultades de acceso a la vivienda de una parte muy importante de la población, como resultado del largo periodo de alzas de precios de la vivienda (1996-2007) muy por encima de la inflación y, en consecuencia, por encima de la evolución de los salarios, destacando además que el escenario económico y financiero está ocasionando la retracción tanto de la demanda como de la oferta de viviendas.

Este Plan contempla el sistema de acceso a las viviendas protegidas mediante arrendamiento con opción de compra, y la promoción de vivienda protegida en régimen de derecho de superficie<sup>259</sup> o de concesión administrativa.

---

<sup>259</sup> Se refiere a la naturaleza del derecho de superficie Marcos VAQUER CABALLERÍA “La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España” IUSTEL, Madrid 2011, pág. 153: “El nuevo régimen legal abandona definitivamente su tradicional consideración como un mero ius in re aliena, esto es, como un derecho real limitado y

Se observa pues, claramente, que los sistemas de acceso contemplados por los Planes Estatales están influenciados por el retraimiento de la demanda ocasionado por el alza de precios, en búsqueda de formas asequibles que de alguna manera garanticen el modelo de acceso teniendo en cuenta la capacidad económica.

En España predomina la preferencia por el sistema de acceso en propiedad, por muy diversas razones de índole económica y social, pero muy especialmente porque el régimen jurídico de protección a la vivienda y los Planes correspondientes posibilitaban este acceso mediante el abono de una entrada y el pago de cuotas correspondientes al préstamo hipotecario, por un importe escasamente superior al precio de renta.

Debido a ello la preferencia de las familias ha sido clara, además de las peculiaridades de la Legislación Española de Arrendamientos Urbanos que no ha conseguido equilibrar a las partes contratantes, ni proporcionar la correspondiente seguridad jurídica tanto al arrendador como al arrendatario, situación que ha pretendido ser mejorada con las últimas modificaciones de esta Legislación.

El fomento del régimen de acceso mediante el alquiler dio pie a establecer en los Planes citados importantes medidas de financiación, y a su promoción entre los jóvenes a través de la Renta Básica de Emancipación, aunque las nuevas medidas de ajuste económico, que se han señalado en apartados anteriores, impactan en esta medida de fomento.

---

limitativo de la propiedad del superficiante, para afirmarlo como una propiedad temporal, separada de la propiedad del suelo. Dicho en otros términos: la Ley abandona definitivamente la doctrina del dominio dividido y abraza la del dominio separado, lo que veremos después que tiene alguna importancia práctica a efectos del mercado hipotecario”

Los mayores esfuerzos para relanzar el alquiler se concentran en el nacimiento de la Sociedad Pública de Alquiler de carácter estatal y de las de carácter autonómico.

El Plan Estatal 2005-2008, para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, aprobado por el Real Decreto 801/2005, de 1 de julio (B.O.E. nº 166 de 13 de julio 2005), intenta fomentar el alquiler para equipararlo al régimen de tenencia en propiedad, y pretende promover la movilización del parque de viviendas desocupadas para el alquiler. Todo ello porque el Plan entiende que el alquiler favorece a los colectivos con menos rentas y a aquéllos con necesidades especiales, contribuyendo, además a movilizar el parque vacío. En este sentido se pronuncia el preámbulo de un Plan que, entre otras, contiene las siguientes medidas:

- Incluye como actuación protegida el apoyo económico a las ventanillas únicas de vivienda para la gestión de actuaciones en materia de vivienda y suelo (Art. 4.9).
- Subvenciones al alquiler, a cuyo efecto se presentará el contrato de arrendamiento para su visado por la Administración (Art. 15 y concordantes).
- Movilización del parque residencial, mediante el apoyo a quienes pongan en alquiler viviendas usadas y libres, propias, o a quienes las adquieran para tal finalidad (Art. 31).
- Enajenación de viviendas protegidas a nuevos titulares, siempre que se trate de sociedades que incluyan en su objeto social el arrendamiento de viviendas, incluyendo sociedades o fondos de inversión inmobiliarias. A cuyo efecto podrán:

- A) retener la gestión de las promociones enajenadas.
- B) ceder la gestión de las mismas a organismos públicos, entidades sin ánimo de lucro o a, sociedades que incluyan en su objeto social el arrendamiento de viviendas, con la obligación, por parte de los gestores, de atenerse a las condiciones, compromisos, plazos y rentas máximas establecidas en el Real Decreto (art. 33.5).
- Podrán obtener una subvención del Ministerio de Vivienda aquellos propietarios de viviendas libres desocupadas cuya superficie útil no exceda de 120 m<sup>2</sup> y las ofrezcan, por un periodo mínimo de cinco años, en arrendamiento mediante cualquiera de las siguientes formas: ..... A través de agencias, sociedades públicas o entidades colaboradoras, que incluyan entre sus actividades la del arrendamiento de viviendas, mediante los procedimientos que establezca el órgano competente en materia de vivienda de la correspondiente Comunidad Autónoma o ciudades de Ceuta y Melilla.
- Programa de vivienda para jóvenes (art. 73).

En este marco, el Gobierno acuerda la creación de la Sociedad Pública de Alquiler de ámbito estatal. A este efecto el Consejo de Ministros con fecha 25 de febrero de 2005 adopta mandatos para poner en marcha medidas de impulso a la productividad y, entre ellas, un mandato al Ministerio de Vivienda para que en el primer semestre de 2005 constituya una Sociedad Pública de Alquiler.

Este mandato estableció que el Ministerio de la Vivienda debía elevar, antes del 31 de julio de 2005, al Gobierno, el proyecto para la constitución

de una Sociedad Pública de Alquiler, como entidad prestadora de servicios para impulsar el mercado de alquiler de vivienda en España.

Y especifica que tendrá por objetivo coadyuvar a la promoción del mercado de alquiler, ofreciendo mayores garantías a los arrendadores y a los arrendatarios, aportando información y asesoramiento y facilitando la gestión de viviendas, bien sean libres o sujetas a algún régimen de protección, con el fin de aumentar la seguridad jurídica y reducir costes de transacción para los arrendadores particulares.

También señala el mandato que la Sociedad Pública desarrollará fórmulas de colaboración con las Administraciones autonómica y local para realizar tareas relacionadas con su objetivo real.

En línea con este mandato el Consejo de Ministros celebrado el día 8 de abril de 2005 aprueba la puesta en marcha de la Sociedad Pública de Alquiler, con un capital social de veinte millones de euros, suscritos por la Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES) dependiente del Ministerio de Vivienda, y con una existencia limitada de 10 años, revisable por la Comisión Delegada de Asuntos Económicos.

El día 5 de mayo de 2005 se formaliza ante notario la escritura de constitución de la sociedad, cuyos objetivos primordiales son:

- Movilizar el stock de vivienda no utilizada, y ponerla en el mercado de alquiler.
- Dar seguridad jurídica a los propietarios que se comprometan a alquilar “a precios razonables”.
- Labor de intermediación con potenciales inquilinos.

## **ii.- Naturaleza y características de la Sociedad Pública de Alquiler**

Como su propia denominación indica se trata de una sociedad pública, cuyo capital social pertenece íntegramente al sector público. La figura societaria plantea, de inicio, insalvables dificultades en cuanto a la concesión de las subvenciones dispuestas por la normativa vigente, y en concreto por la legislación de protección a la vivienda, para fomentar el arrendamiento, por cuanto que conforme la Disposición Adicional Duodécima de la Ley 6/1997, de catorce de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración del Estado, las Sociedades Mercantiles Estatales en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública, por lo que se ha elegido la fórmula de mayor privatización, entre las posibilidades que ofrece la citada ley: Organismos Autónomos y/o Entidades Públicas Empresariales.

Expresamente se alude de forma inmediata a esta circunstancia, porque la elección de la figura de órgano público para el cumplimiento de unos determinados objetivos, nace ya con obstáculos e impedimentos a la hora de la tramitación y de la adopción de actos administrativos, lo que plantea se estamos una vez más ante un supuesto de huida del Derecho Administrativo evidente.

Por otro lado el esquema constitucional de distribución de competencia en materia de vivienda establecido por el artículo 148.1.3 de la Constitución y los correspondientes Estatutos de Autonomía, y los artículos 149.1.11 y 149.1.13 de la Constitución, y la doctrina del Tribunal Constitucional que se recoge en la STCE 152/1988, de 20 de julio, que detalla las competencias concretas que corresponden al Estado y a las Comunidades Autónomas, que recordamos ahora, nos ofrece pautas para poner en duda la

competencia del Estado para la creación de una Sociedad Pública de Alquiler.

La distribución de competencias en materia de vivienda nos lleva a la figura, tan estudiada por la doctrina, de “Normativa Básica Estatal y Normativa Complementaria y de Desarrollo Autonómica, y Gestión Autonómica”

En resumen puede afirmarse que corresponde al Estado intervenir en materia de financiación de vivienda en cuatro aspectos:

- Definición misma de las actuaciones protegibles.
- Fórmulas financiación (créditos cualificados, subsidiación de préstamo y subvenciones).
- Nivel de protección que se intente alcanzar u ofrecer en cada caso.
- La aportación misma de recursos estatales que permiten realizar las correspondientes actuaciones dado que se trata de medidas de carácter de política económica relativas al sector vivienda.

En definitiva la naturaleza, características y la creación misma de la Sociedad Pública de Alquiler presenta, de inicio, ambos problemas, la huida del Derecho Administrativo y el orden competencial en materia de vivienda.

En el primer trimestre de 2012, el propio Gobierno entiende que se produce la huida del Derecho Administrativo, lo que supone un alejamiento de los controles presupuestarios, de los controles del gasto, del régimen patrimonial y de contratación, y del régimen contributivo-funcionarial, propios del sector público.

Así como la creación de Entidades con finalidad inversora para evitar el cómputo como déficit público de dichas inversiones y la proliferación de filiales sin una clara justificación jurídico mercantil. A título de ejemplo la Sociedad Pública de Alquiler abre oficina en Valencia en el año 2011, siendo que existe en esa Comunidad Autónoma la Agencia Valenciana de alquiler dependiente del Instituto Valenciano de la Vivienda S.A.

Como se ha apuntado la elección de la forma societaria impide el ejercicio de potestades administrativas, y, en consecuencia, la Sociedad Pública de Alquiler deviene en simple gestoría a la hora de la concesión de las ayudas públicas para el alquiler (renta básica de emancipación) que corresponden exclusivamente a la Administración competente, que es la autonómica. En definitiva se convierten en meras agencias de tramitación para la gestión de estas ayudas al arrendamiento.

En cuanto a la problemática derivada del orden competencial, la Sociedad Pública de Alquiler Estatal ha convivido con Agencias de Alquiler Autonómicas, e incluso, con Oficinas Municipales, todas ellas con labores de movilización de alquileres, entrando en una duplicidad de competencias y de funciones entre las Administraciones Públicas Territoriales, que ha introducido confusión, en lugar de coordinación, contribuyendo a un incremento desmesurado de la burocracia y del gasto público.

### **iii.- Funciones de la Sociedad Pública de Alquiler**

Se ha visto cuales son los objetivos de la Sociedad Pública de Alquiler, que pueden subsumirse en contribuir a la ampliación del mercado de alquiler, facilitando seguridad a los propietarios, y a los ciudadanos mejores condiciones de acceso a la vivienda. Se aspira, por tanto a reducir los riesgos inquilinos/propietarios.



Sus funciones son, de un lado, de ventanilla única en materia de alquiler de viviendas, proporcionando la información relativa a las características de este mercado: fiscalidad, ayudas existentes para acceder en alquiler, bolsas de vivienda, marco legal y jurídico, ventajas de vivir en régimen de alquiler, enlace con otros agentes del mercado ect, y de otro y como tarea central la intermediación inmobiliaria en materia de arrendamiento.

En esta línea central de su intervención, la Sociedad Pública de Alquiler S.A. otorga contratos de intermediación y de gestión de vivienda para su arrendamiento, con las siguientes características:

1.- La Sociedad Pública de Alquiler, S.A. acepta la gestión integral del arrendamiento de una vivienda, por un periodo de 5 años, prorrogable por la voluntad de las partes.

2.- La sociedad Pública de Alquiler S.A., a partir del momento de la suscripción del contrato de arrendamiento sobre la vivienda, y por un periodo de cinco años, prorrogables como se ha señalado, garantiza la propietario que le ingresará una cantidad mensual dentro de los cinco primeros días de cada mes y que la diferencia entre esta cantidad pactada y la que se estipule en el contrato a celebrar entre el propietario y el inquilino facilitado por la Sociedad, será percibida por la Sociedad Pública de Alquiler S.A., como contraprestación por los servicios de gestión e intermediación.

3.- La Sociedad Pública de Alquiler S.A., realiza la gestión de cobro de la renta al inquilino.

4.- La Sociedad Pública de Alquiler S.A., devolverá la vivienda al propietario una vez finalizado el contrato en el mismo estado en que fue entregada. A tal efecto tiene suscrito un seguro multa riesgo hogar.

5.- La Sociedad Pública de Alquiler S.A., ofrece al propietario asistencia letrada en los litigios derivados de los incumplimientos contractuales del inquilino.

De esta forma se pretende dar seguridad jurídica al propietario en dos cuestiones fundamentales que tradicionalmente han retraído a los propietarios a la hora de la puesta en uso en arrendamiento de sus viviendas: el percibo de la renta y la devolución de la vivienda en el mismo estado en que fue entregada.

La Sociedad Pública de Alquiler ha utilizado, para esta labor de intermediación, en calidad de colaboradores a un buen número de Agencias Inmobiliarias a lo largo de todo el territorio.

No obstante, como veremos aunque sea someramente, la planificación de objetivos de esta Sociedad en absoluto llegó a alcanzarse en ningún momento.

Se puede afirmar que el peso de la intermediación inmobiliaria ha estado, y está en manos de los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria . Estos profesionales que provienen de los antiguos y acreditados Corredores de Fincas, posteriormente reconocidos y respaldados por el Ministerio de Vivienda mediante el Decreto 3248/1969, de 4 de diciembre, que les atribuye la labor de intermediación que desarrollan con intensidad, y de peritajes sobre valoraciones en actuaciones judiciales. Su régimen jurídico actual se regula por el Real Decreto 1294/2007, de 28 de septiembre.

Los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria han sufrido el impacto liberalizador del mercado inmobiliario, mediante el Real Decreto Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes y la Ley 10/2003, de 20 de mayo de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes, cuyo artículo 3 regula las condiciones para el ejercicio de la actividad inmobiliaria diciendo “Las actividades enumeradas en el artículo 1 del Decreto 3248/19969, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria y de su Junta Central, podrán ser ejercidas:

- a) por los Agentes de la Propiedad Inmobiliaria conforme a los requisitos de cualificación profesional contenidos en su propia normativa específica.
- b) Por personas físicas o jurídicas sin necesidad de estar en posesión de título alguno, ni de pertenencia a ningún Colegio oficial, sin perjuicio de los requisitos que, por razones de protección a los consumidores, establezca la normativa reguladora de esta actividad”.

Conviene dejar constancia que el Real Decreto 1294/2007, de 28 de septiembre, que el aprueba los Estatutos Generales de los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, establece las condiciones generales de aptitud para la incorporación a un Colegio Oficial de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, que exigen acreditar:

1. Ser mayor de edad y no estar incurso en causa de incapacidad.
2. Estar en posesión del título de Graduado, Licenciado, Diplomado, Ingeniero, Arquitecto, Ingeniero Técnico o Arquitecto Técnico, o del Título Oficial de Agente de la Propiedad Inmobiliaria expedido por el Ministerio competente.

3. Carecer de antecedentes penales que le inhabiliten para el ejercicio profesional.

Además se requiere la constitución de una fianza en las condiciones fijadas por el Colegio Oficial.

Se plasman estos requisitos de incorporación porque contribuyen a dar confianza en su actuación profesional, circunstancia que se quiere dejar patente.

Estos Agentes, no obstante la oleada de las medidas de liberalización, mantienen un volumen de trabajo de intermediación considerable, con resultados que pueden considerarse satisfactorios, ya que sólo un 10% de demandas judiciales son interpuestas por particulares frente a las Agencias de Intermediación, por incumplimientos derivados del contrato de compra venta finalmente celebrado, aparición de cargas y gravámenes, o falta de información adecuada , en tanto que casi un 90% de los pleitos son resultado de demandas prácticamente siempre relacionadas con el cobro de sus honorarios.

La referencia es oportuna porque, sin duda, los Colegios Profesionales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria abren una posibilidad de colaboración en la movilización del parque mobiliario de alquiler, vía convenio con las Comunidades Autónomas, en el marco de los Planes de Vivienda.

Las funciones de la Sociedad Pública de Alquiler no alcanzan la diversidad de las que desarrollan las Agencias Autonómicas de Alquiler, ya que, a la labor de intermediación, hay que añadir la información específica sobre las características propias de los arrendamientos de Viviendas de Protección Pública , y el apoyo a la gestión de promociones de este tipo de

viviendas en régimen de arrendamiento y a la tramitación de la financiación cualificada y de las subvenciones establecidas por los Planes de Vivienda.

Téngase en cuenta que la competencia para la aplicación y gestión de los Planes de Vivienda es de la Administración Autonómica, como se ha fundamentado, por lo que las Agencias Autonómicas de Alquiler como entidades pertenecientes a la Administración Gestora han prestado, a diferencia de la Sociedad Pública de Alquiler Estatal, tareas de colaboración en la gestión de las Viviendas de Protección Pública en régimen de arrendamiento conforme a los Planes Estatales y Autonómicos de Vivienda, no solo en tramitación y ayuda técnica para la presentación de solicitudes y expedientes administrativos, sino también como entidades de información especializada en arrendamientos de Viviendas de Protección Pública, en financiación cualificada y/o convenida y subvenciones previstas para el arrendamiento en los Planes de Vivienda de aplicación.

Con el acierto, en muchas ocasiones, de haber establecido puntos de apoyo en Ayuntamientos (en esta línea un ejemplo especialmente significativo lo ofrece la Agencia Valenciana de Alquiler), logrando extender la información y la ayuda técnica de manera considerable.

Sin duda ello es consecuencia de tratarse de Agencias pertenecientes a la Administración Autonómica competente en materia de gestión de Viviendas de Protección Pública.

#### **iv.- Resultados y procesos de liquidación de la Sociedad Pública de Alquiler**

La Sociedad Pública de Alquiler S.A. nace en el año 2005 con un horizonte previsto que hubiera finalizado en el año 2015, y con el fin de dinamizar el mercado del alquiler, sin embargo en el año 2012 el propio

Gobierno estima que siete años después de su creación no se ha conseguido ese objetivo, y que concurre, además, una deficitaria situación financiera.

El Plan de Negocio de la Sociedad estimaba que en 2008 se gestionarían 24.000 viviendas, pero la cifra máxima de alquileres que llegó a gestionar fue de 9.000, y en el periodo desde 2005 a 2012 ha intervenido en 19.934 arrendamientos, todo lo cual ha conducido a que las cuentas de la Sociedad la hayan puesto en entredicho ya desde el año 2009, cuando salió a la luz que la Sociedad estuvo en quiebra técnica en 2008 cuando registró un déficit de 21 millones de euros y el Ministerio de Vivienda tuvo que salir al rescate con 8,5 millones de euros.

De ahí que en este camino la Sociedad haya sido punto de mira de diversas controversias derivadas de actualizar unilateralmente las rentas a los inquilinos o modificar unilateralmente los contratos con los propietarios.

A lo largo de su trayectoria se han producido alteraciones importantes, derivadas de modificaciones unilaterales de contratos, que han conducido a actuaciones judiciales que son verdaderamente sorprendentes si tenemos en cuenta que estamos en presencia de una sociedad de carácter público, que, teóricamente, debería ser ejemplo en el cumplimiento del principio de legalidad. No es de recibo el incumplimiento del Art. 1256 del Código Civil, puesto que es elemental que el cumplimiento de un contrato no puede quedar al arbitrio de un contratante. Por eso, y a título de mero ejemplo, el Juzgado de Primera Instancia número 4 de Valencia, en sentencia de fecha 20 de junio de 2012, obliga a la Sociedad Pública de Alquiler a seguir abonando las rentas durante el periodo firmado inicialmente de 5 años, independientemente de que el organismo social se disuelva o que la vivienda esté desocupada.

El intento de modificar los contratos de intermediación, por consecuencia de la crisis, y promoviendo la aplicación de la cláusula “rebus sic stantibus”, es rebatido por la sentencia de 31 de julio de 2012, del Juzgado de Primera Instancia número 6 de Vigo, que fundamenta contundentemente que no es de aplicación la referida cláusula.

También el escaso número de intermediaciones, en relación con lo planificado, y las pérdidas generadas y acumuladas incidieron en cambios en cuanto a las seguridades ofrecidas inicialmente, al transitar de “alquiler garantizado” a “alquiler con garantías”.

Todas estas circunstancias han propiciado que el Gobierno, apoyándose en los Art. 168 y 169 de la Ley 33/2003 de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas que reconocen al Gobierno la potestad de reestructurar, por acuerdo del Consejo de Ministros, el sector público empresarial y la determinación de directrices y estrategias de gestión del sector jurídico empresarial del Estado, en coherencia con la política económica y estabilidad presupuestaria, haya acordado con fecha 16 de marzo de 2012, la disolución de la Sociedad Pública de Alquiler, S.A. en el marco del Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público.

En consecuencia el BOE núm. 72 de 24 de marzo de 2012, publica la Orden HAP/583/2012 de 20 de marzo, por la que se publica el acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de marzo de 2012 por el que se aprueba el citado Plan de Reestructuración.

De ahí que la Sociedad Pública de Alquiler haya entrado en un proceso ordenado de liquidación, con el fin de afectar lo menos posible a los contratos suscritos entre arrendadores y arrendatarios, y a mantener el

“alquiler con garantías” frente a riesgos de destrozos o rentas pactadas en los contratos de alquiler.

El Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público se justifica, con carácter general, por los efectos que supone la huída del Derecho Administrativo, que ya se han indicado, y concretamente en cuanto a esta Sociedad Pública de Alquiler por el insuficiente volumen de alquileres de viviendas gestionadas y por las continuas pérdidas en sus balances, que se estiman en alrededor de 45 millones de euros,

Finalmente cabe dejar constancia que la creación de esta Sociedad, además de la problemática competencial, duplicidades con Administraciones y con Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, y huída del Derecho Administrativo que representa, no ha sido el instrumento idóneo para la tramitación de las ayudas públicas previstas para el régimen de arrendamiento, en definitiva, para la gestión de las viviendas de protección pública en régimen de arrendamiento, bien sea en las ayudas para la promoción como en las ayudas para el alquiler.

#### **v.- La Legislación sobre arrendamientos urbanos: modificaciones. Agilización procesal.**

La puesta en marcha y movilización del Parque de Viviendas para arrendamiento implica una adecuación de la legislación sobre arrendamientos urbanos, Ley 29/1994, de 24 de noviembre, que ofrezca mayor seguridad jurídica a propietarios y a inquilinos. Todavía no se resuelve con contundencia la problemática del percibo de las rentas y la reparación de deterioros en la vivienda arrendada.

Es innegable que se han realizado progresos e intentos de reforma, con el fin de movilizar el parque de viviendas en alquiler que, en España,



solo alcanza al 11% en tanto que en Europa se sitúa entorno al 40% del mercado de vivienda.

A ello ha contribuido, sin duda, una preferencia y una mentalidad social proclive al disfrute de la vivienda en propiedad, por entender que reúne mayores ventajas que el disfrute en arrendamiento.

En realidad ambas formas de destino y uso, la propiedad y el arrendamiento, ofrecen ventajas e inconvenientes, sin que quepa demonizar la propiedad por el hecho de que la movilización en arrendamiento es escasa.

Los esfuerzos por actualizar la legislación de arrendamientos y la legislación adjetiva procesal pueden sintetizarse en los siguientes hitos:

- Ley 19/2009, de 23 de noviembre, de medidas de fomento y agilización procesal del alquiler y de la eficiencia energética de los edificios, que introduce modificaciones de la Ley de Arrendamientos Urbanos y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que se concretan en excepciones a la prórroga obligatoria y en la agilización del desahucio por falta de pago de las rentas.
- Ley 37/2011, de 10 de octubre, de medidas de agilización procesal por la que se extiende el sistema del juicio monitorio a los juicios de desahucio por falta de pago, de modo que, en el caso de que el arrendatario no desaloje el inmueble, pague o formule oposición tras el requerimiento, se pase directamente al lanzamiento, cuya fecha se le comunica en el mismo requerimiento, única comunicación procesal necesaria para el buen fin del proceso, aun cuando el demandado tratase de dilatar la ejecución, evitándose asimismo la celebración de vistas innecesarias, como literalmente afirma en su propio preámbulo.

Sin embargo ambas modificaciones legales, si bien han aportado ventajas innegables en orden al mercado de alquiler, no se han mostrado lo suficientemente potentes, en buena parte debido a la sobrecarga existente en la práctica de los Tribunales de Justicia, por lo que no se ha conseguido la celeridad deseada.

Debido a todo ello el Consejo de Ministros, con fecha 24 de agosto de 2012 acuerda aprobar un nuevo Proyecto de Ley de Reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos, que tras su tramitación parlamentaria, da origen a la Ley 4/2013, de 4 de junio, de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado del Alquiler de Viviendas.

Esta Reforma de la Ley de Arrendamientos Urbanos, quedará complementada con las importantes medidas para los procedimientos de desahucios por impago<sup>260</sup> de rentas, recogidas por la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Cabe destacar que la Ley 4/2013 fortalece la libertad de las partes, y reduce de 5 a 3 años la prórroga forzosa, y de 3 a 1 año la prórroga tácita automática del contrato. Puede ser una novedad importante el incremento de seguridad jurídica por inscripción de los arrendamientos en el Registro de la Propiedad, esencialmente en dos vertientes:

- El comprador de una vivienda arrendada estará obligado a permitir que el arrendatario continúe con su contrato.

---

<sup>260</sup> Declaradas las medidas que regulan en España los procesos de desahucio por el impago de una hipoteca son contrarios a la legislación europea de protección de los consumidores por el Tribunal de Justicia de la UE en Sentencia de fecha 14.3.2013 -- ASUNTO C-415/11.

- La transmisión a un tercero de la vivienda arrendada no afectara a sus derechos legales (prórroga forzosa y prórroga tácita).
- Para los arrendamientos inscritos se prevé un procedimiento más sencillo de actuación en caso de impago de rentas.

La Ley contempla también un procedimiento judicial acelerado para el pago de la renta debida en 10 días simplificando los procedimientos judiciales para efectuar los desahucios.

La reforma de la legislación de arrendamientos urbanos se complementa también con medidas en el ámbito fiscal para las Sociedades Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI)<sup>261</sup>, recogidas en la Ley 16/2012 de 27 de diciembre, por la que se adoptan diversas medidas tributarias.

Esta modificación del Régimen Fiscal de estas Sociedades que nacieron en el año 2009, flexibiliza los requisitos exigidos, como el plazo para mantener en arrendamiento que se reduce de 7 a 3 años, el número mínimo de viviendas a arrendar se modifica de 10 a 8 el número, y la eliminación de los requisitos de diversificación, y la forma de tributación, lo que podría contribuir a un relanzamiento del mercado de viviendas en régimen de arrendamiento, atendida la situación actual.

---

<sup>261</sup> Se refiere a ellas Marcos VAQUER CABALLERÍA “La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España” IUSTEL, Madrid 2011, pág. 158: “Finalmente, la Ley 11/2009, de 26 de octubre, por las que se regulan las Sociedades Anónimas Cotizadas de Inversión en el Mercado Inmobiliario (SOCIMI) ha introducido en España la figura anglosajona de los REIT, ya bastante extendida en los países de nuestro entorno. Con el objeto de captar capitales para la oferta profesionalizada de alquiler, la Ley beneficia con un régimen fiscal supuestamente atractivo a las sociedades que tengan por objeto la adquisición y promoción (incluida la rehabilitación) de bienes inmuebles de naturaleza urbana para su arrendamiento”; y señala que asumiendo plenamente la concepción del dominio separado, preconizado por el Texto Refundido de la Ley del Suelo, la Ley 11/2009, Art. 2.4 establece que “*En particular, se entenderá incluida la propiedad resultante de los derechos de superficie, vuelo o sobreedificación, inscritos en el Registro de la Propiedad y durante su vigencia*”

Además de los problemas de gestión y de la necesaria actualización de la legislación arrendaticia, así como la agilización práctica de los procesos ante los Tribunales de Justicia, nuevas dificultades que nacen de la situación económica van a añadir unos nuevos problemas a resolver en esta materia, muy especialmente los derivados del excesivo número de viviendas vacías sin salida en el mercado por cuestiones de carácter financiero y de las características de la demanda real.

Todos estos retos habrán de configurar medidas excepcionales que deberían incorporarse a los sucesivos Planes de Vivienda, puesto que el Plan Estatal 2009-2012 puede considerarse desenganchado de la realidad y por lo tanto inoperante.

El vigente Plan 2013-2016 explicita que uno de sus puntos de apoyo para el acceso a la vivienda es el arrendamiento, pero sus tímidas medidas que van dirigidas especialmente al fomento del parque público en alquiler, y al establecimiento de un programa de ayuda al alquiler de vivienda, pueden no alcanzar la eficacia deseada a pesar del complemento que supone la Ley 4/2013.

#### **vi.- Sistemas de acceso diferido a la propiedad**

También la Legislación Autonómica muestra su preocupación por establecer regímenes que faciliten el acceso a la vivienda, y en esta línea cabe señalar, dentro de la política de protección pública de la vivienda en Cataluña que la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda, en su artículo 71 regula un singular modo de acceso consistente en los contratos de copropiedad. Se trata de un sistema de colaboración público-privada, en cuya virtud la Administración para incrementar las posibilidades de acceso a la vivienda de los jóvenes de menos de 35 años, las familias numerosas y las personas con discapacidad, entre otras, puede

establecer contratos de copropiedad con particulares como ayuda a la compra de una vivienda destinada a residencia habitual y permanente.

La aportación de las Administraciones Públicas como ayuda a la compra que figure en los contratos de copropiedad no puede superar el 20% del coste de la vivienda, y los beneficiarios pueden, en cualquier momento, comprar la parte de propiedad de la Administración y, tienen la obligación de hacerlo cuando quieran transmitir la propiedad teniendo en cuenta que la Administración tiene derecho preferente de compra en este supuesto.

Tanto este sistema de acceso recuerda, con las correspondientes diferencias, el antiguo sistema denominado acceso diferido a la propiedad de las viviendas de protección oficial, que estaba reservado a los promotores oficiales y que consistía en transferir al cesionario la posesión de la vivienda, conservando el cedente su dominio hasta tanto aquél le hubiera satisfecho las cantidades correspondientes, entre las que figuraba una entrada y unos pagos diferidos y la obligación de satisfacer los gastos de conservación, coste de prestación de servicios, e importe de los impuestos aplicables. Esta forma de acceso diferido podía ser utilizada por las Cooperativas de Viviendas, que se rigen hoy por la Ley 27/1999, de 16 de julio, y que puede satisfacer el disfrute de una vivienda adecuada a las condiciones de los socios<sup>262</sup>.

También el sistema de arrendamiento con opción de compra recuerda de alguna manera este antecedente histórico, si bien queda ampliado a promotores públicos y privados.

---

<sup>262</sup> Ver artículo 132, 137 y concordantes del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio.

En relación con el Régimen Cooperativo en materia de Vivienda ver Adela SERRA RODRÍGUEZ “Las Cooperativas de Viviendas como forma de acceso a la vivienda: ventajas e inconvenientes” *LandAS International Journal of Land Law & Agricultural Science*, julio-diciembre 6/2011

## **vii.- Limitación de los precios de venta y renta. Destino a residencia habitual y permanente, y su control**

Cuestión determinante para facilitar y posibilitar el acceso a la vivienda es el precio de venta y renta.

Los Planes Estatales de Vivienda establecen estos límites a partir de la fijación del módulo básico estatal, (esta denominación ha variado según Planes y así se ha utilizado precio básico o módulo ponderado, como se señaló), que ha de multiplicarse por coeficientes territoriales, para obtener la cifra límite de los precios de venta y renta.

El incremento de los precios que se observa desde mediados de los 90 hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria, ha influido en esta limitación, que ha ido ampliándose para hacer posible la incorporación de promociones de vivienda al régimen especial.

Todo ello ha repercutido en dificultar el acceso, en el retraimiento de la demanda, en la prácticamente imposible capacitación económica de los sectores sociales destinatarios de los Planes de Vivienda, y en una excesiva valoración de los préstamos hipotecarios y unos plazos de amortización tan largos que condicionan muy seriamente las posibilidades económicas de las familias.

Tras el impacto de la crisis económica, las futuras limitaciones de los precios de venta y renta establecidas por los Planes tendrán, necesariamente, que considerar el sobredimensionamiento acaecido en los años anteriores, reajustándolos a sus justos términos y sin perder de vista las capacidades económicas de la demanda de viviendas.

Pero estas limitaciones no solo operan en el momento de acceso, sino que permanecen durante todo el régimen de protección a la vivienda, por lo que el control sobre las segundas y posteriores transmisiones, cuyas irregularidades se han examinado ya, habrán de considerarse debidamente. Dada la competencia autonómica en materia de vivienda, las conferencias multilaterales, bilaterales y de seguimiento, en la órbita de los Planes de Vivienda no deberán descuidar este extremo.

El acceso a la vivienda proporciona su disfrute que constituye la residencia habitual y permanente del adquirente o usuario, requisito cuya observancia es imprescindible para que las actuaciones públicas en la materia cumplan con su objetivo, y no se desvirtúe la finalidad de las acciones directas o de las de fomento<sup>263</sup>. A tal efecto el régimen especial determina los plazos de entrega y ocupación.

---

<sup>263</sup> En la Legislación Estatal Supletoria el destino a residencia habitual y permanente forma parte de la definición misma de vivienda de protección oficial, así el artículo I del Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial dice textualmente “Existirá una única categoría de viviendas de protección oficial, que serán aquellas que, dedicadas a domicilio habitual y permanente, tengan una superficie útil máxima de 90m<sup>2</sup> y cumplan las condiciones, especialmente respecto a precios y calidad, que se señalen en las Normas de Desarrollo del presente Real Decreto Ley y sean calificadas como tales”, lo que se reproduce casi literalmente en el artículo 1 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, por el que se desarrolla el Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, sobre política de viviendas de protección oficial. Así mismo la Legislación Autonómica exige que las viviendas de protección oficial deben destinarse a vivienda habitual de los propietarios u ocupantes, y a título de ejemplo puede verse artículo 78.2 de la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del Derecho a la Vivienda en Cataluña y el artículo 43 de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la Vivienda de la Comunidad Valenciana que se refiere al concepto de vivienda de protección pública y dice que “La vivienda de protección pública es la destinada a domicilio habitual y permanente, de nueva construcción, usada o rehabilitada, cuya superficie útil máxima se defina reglamentariamente, reúna los requisitos establecidos por esta Ley y sus Normas de desarrollo, esté destinada a usuarios con un nivel de ingresos limitado, sea objeto de ayudas públicas, y se califique o reconozca como tal por la Administración competente”. También los Planes de Vivienda exigen este requisito para poderse acoger a la financiación especial, y, a título de ejemplo y valga por todos, artículo 5 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, por el que se regula El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, que dice “1. Solo podrán acogerse a la

En el apartado sobre el uso se hizo especial hincapié a estas situaciones y a la necesidad de controles administrativos eficaces, que, atendiendo al tan repetido ámbito competencial, corresponden a las Administraciones Autonómicas. Pero la exigencia del destino a residencia habitual o permanente, consustancial al sistema, habrá de continuar muy presente en los Planes Estatales de Vivienda, que pueden establecer mecanismos de ayuda y de cruces de información para la gestión administrativa de control.

El contenido del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada exige el uso pacífico de la vivienda y su destino a residencia habitual y permanente. De ahí que se deba prestar especial atención a los sistemas de acceso que son el paso previo al disfrute. Estos sistemas habrán de adecuarse a las características sociales y económicas de la demanda. Por esta circunstancia, y dada la gravedad de la situación económica, habrán de preferirse modos de acceso que impliquen un menor esfuerzo de los ingresos familiares, más contundentes limitaciones de precio, que ofrezcan a las familias la posibilidad de elegir el modo de acceso más adecuado a sus circunstancias, de forma que tanto el alquiler como el acceso diferido a la propiedad, e incluso la compraventa, puedan ser utilizados por los diversos segmentos sociales a los que se dirigen los Planes de Vivienda.

#### **b) Consideración dinámica (calificación/descalificación)**

El régimen jurídico especial de protección determina que para que una vivienda se considere protegida ha de estar calificada o reconocida como

---

financiación del Plan las viviendas adquiridas para uso propio y las promovidas o rehabilitadas para uso propio o para alquiler que cumplan los requisitos siguientes: a) destinarse a residencia habitual y permanente del propietario o del inquilino, y estar ocupadas por los mismos dentro de los plazos establecidos en la legislación aplicable”



tal por la Administración competente<sup>264</sup>, y establece la duración del régimen de protección al que ya se ha hecho referencia reiteradamente en apartados anteriores.

Así pues, a partir de la calificación de las viviendas, quedan sometidas al régimen legal especial de uso, conservación, aprovechamiento y sancionador, por el plazo de duración de este régimen establecido por la normativa aplicable. Ya se ha visto que con carácter supletorio, pero generalmente admitido, la legislación determina que este régimen legal de protección durará 30 años a partir de la calificación definitiva de las viviendas.

Este sometimiento a un régimen jurídico singular que supone importantes limitaciones (de precios, de usos, de contratación, de conservación, etc.), tiene su razón y contrapartida en la percepción de ayudas públicas y financiación especial para el acceso, así como, según la normativa específica determine, deducciones o exenciones fiscales.

La Legislación Estatal Supletoria determina que este régimen jurídico especial de las viviendas protegidas se extingue por el transcurso del plazo de duración establecida, o por descalificación que puede producirse o bien a petición del interesado, o bien en virtud de sanción administrativa impuesta por la Administración competente<sup>265</sup>.

---

<sup>264</sup> Artículo 1 del Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, y artículo 1 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, Leyes de Vivienda Autonómicas y Planes de Vivienda a efectos de poderse acoger a la financiación especial

<sup>265</sup> Véase artículo 145 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio, en relación con el artículo 1º del Real Decreto Ley 31/1978, de 31 de octubre, y Disposición Final Primera del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, que establece la vigencia en las materias no reguladas por él del Texto Refundido de 12 de noviembre de 1976 y del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de junio de 1968

Naturalmente, el mero transcurso del plazo de duración del régimen legal especial, computado a partir de la calificación definitiva de vivienda protegida determina automáticamente y sin necesidad de ninguna declaración especial su extinción y, en consecuencia, habrá de cancelarse de oficio en el Registro de la Propiedad la toma de razón por nota marginal de la afección de la vivienda al régimen protegido, ya que a partir de ese momento será de aplicación a las viviendas la legislación común.

La extinción del régimen legal por descalificación a petición del interesado, que se denomina descalificación voluntaria, ha de solicitarse antes de finalizar el plazo de duración del régimen legal, y de acuerdo con la Legislación Estatal Preconstitucional<sup>266</sup> podrá concederse con carácter discrecional y sin perjuicio para terceros.

Ahora bien, para obtener esta descalificación voluntaria, el interesado tiene la obligación de reintegrar la totalidad de las ayudas públicas y financiación especial recibida, incrementada con los intereses legales, y en su caso, con la diferencia, si existiera, entre el interés estipulado y el legal y, además, el peticionario habrá de acreditar el ingreso que proceda de las exenciones y bonificaciones tributarias que hubiera disfrutado, con sus intereses legales (excepto la antigua bonificación de la contribución territorial urbana y sus recargos, hoy IBI).

---

Sobre extinción del régimen legal y sobre descalificación puede verse José MUÑOZ CASTILLO “Viviendas de protección oficial. El procedimiento administrativo”, Generalidad Valenciana, Valencia 1995, pág. 134; José María ESPINOSA DEL RIO, “Viviendas de protección oficial” Bosch, Barcelona 1971, tomo II, págs. 714 a 729; David HERRERO LOZANO “Curso especial del régimen de la vivienda y la propiedad urbana en España”, CEU, Instituto de Estudios Profesionales Superiores, Madrid 1972, pág. 415; y Ángel L. GUILLÉN ZANÓN y José L. ZÚÑIGA MOLLEDA, “Comentarios a la Legislación de Viviendas de Protección Oficial”, MOPU, Secretaría General Técnica, Madrid 1983, págs. 96 a 104

<sup>266</sup> Artículo 147 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968

Por tanto este procedimiento de descalificación voluntaria, aunque puede concederse con carácter discrecional según la Legislación Estatal Supletoria, requiere dos requisitos: la no existencia de perjuicios a terceros y la devolución de ayudas públicas, financiación especial, y deducciones o exenciones tributarias que se hubieren aplicado. Esto es, se trata de que los interesados puedan abandonar el régimen jurídico especial para someterse a la legislación general.

Se trata de facilitar situaciones personales y familiares, ya que el mero hecho de haber percibido ayudas económicas para el acceso no justifica un sometimiento obligatorio a un régimen especial limitado, cuando se devuelven a la Administración las referidas ayudas más los intereses legales.

La descalificación por sanción requiere la incoación, instrucción y resolución del correspondiente expediente sancionador, acordado por la Administración cuando en las actuaciones previas se compruebe la existencia de causa motivadora con arreglo a la legislación especial.

Las causas recogidas tradicionalmente, que dan lugar a la descalificación, se refieren a no dedicar la vivienda a domicilio habitual y permanente, a utilizar más de una vivienda protegida a título de inquilino o usuario y a mantener habitualmente deshabitada la vivienda, en cuyos supuestos la Administración habrá de notificar un acta de invitación para que el promotor o el propietario, reconociendo los hechos, solicite la descalificación de la vivienda.

En el supuesto de no ser aceptada esta invitación por el interesado, la Administración acordará la incoación de procedimiento sancionador.

La descalificación de las viviendas de protección oficial con el carácter de sanción obligan: al reintegro de los beneficios económicos concedidos y al ingreso de las bonificaciones y exenciones tributarias disfrutadas, incluyendo el importe de la bonificación de la contribución territorial urbana, hoy IBI, no prescrita, con los intereses legales. Y se establece un plazo de cinco años, a contar desde la descalificación, en el que los usuarios legítimos de las viviendas conservarán los derechos derivados del régimen legal de protección, y los propietarios no podrán concertar ventas ni arrendamientos a precios superiores a los máximos determinados por el régimen legal. Transcurrido este plazo de cinco años se someten ya a la legislación común<sup>267</sup>.

**i.- Exclusión de la descalificación voluntaria. Calificación permanente por destino del suelo.**

El Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, determina que las viviendas que se acojan a la financiación que establecen, quedan sujetas a un régimen de protección pública cuya duración será:

- De carácter permanente mientras subsista el régimen del suelo, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en suelo destinado por el planeamiento a vivienda protegida o suelo dotación público, y, en todo caso, durante un plazo no inferior a treinta años.
- De treinta años, al menos, si las viviendas y alojamientos hubieran sido promovidos en otros suelos.

---

<sup>267</sup> Ver en legislación preconstitucional artículos 150, 151 y 152 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio

Con esta regulación el Plan pretende coherenciar la política de suelo con la política de vivienda, atendiendo a las últimas líneas de destino de suelo que se recogen en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, muy singularmente las reservas de suelo para la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

## **ii.- Diferencia entre “libertad de cesión” y procedimiento de descalificación.**

Así mismo los Planes Estatales de Vivienda regulan, además del destino de las viviendas a residencia habitual y permanente del propietario o del inquilino, y a estar ocupadas por los mismos dentro de los plazos establecidos por el régimen especial, limitaciones y prohibiciones a la facultad de disponer.

Consisten en prohibir la transmisión inter vivos o la cesión de uso de las viviendas y de sus anejos antes de transcurrir el plazo de diez años desde la fecha de la formalización de la adquisición. De tal manera que cuando el interesado desee realizar la cesión o transmisión en ese periodo, deberá solicitar autorización de la Administración, que la concederá conforme a la Normativa Autonómica, salvo en caso de subasta y adjudicación de la vivienda por ejecución judicial del préstamo.

La autorización de la Administración requiere la previa cancelación del préstamo y, en su caso, el reintegro de las ayudas financieras más los intereses legales.

Transcurrido el plazo de diez años, la transmisión inter vivos o la cesión de uso de las viviendas conllevará que el préstamo pierda su condición de convenido y que la entidad concedente pueda resolverlo<sup>268</sup>.

El Plan Estatal de Vivienda 2009-2012 exige expresamente que la venta y adjudicación de las viviendas solo puede efectuarse a demandantes inscritos en los registros públicos previstos al efecto por las Comunidades Autónomas, y determina que las viviendas a su amparo están sometidas al derecho de adquisición preferente por las Comunidades Autónomas, materializado en los derechos de tanteo y de retracto.

Pues bien, estas limitaciones y singularidades de régimen de uso y aprovechamiento establecidas por los Planes Estatales de Vivienda, forman parte del régimen legal especial, pero es preciso no confundir la autorización de la Administración para la transmisión o cesión de uso antes de transcurrido el plazo de diez años desde la adquisición con el procedimiento de descalificación.

En el primer caso, se trata de imponer al adquirente y/o usuario un periodo de diez años en el que debe permanecer ocupando la vivienda. Para liberarse de esta obligación, es decir, de esta prohibición y limitación a la facultad de disponer, el interesado ha de obtener autorización de la Administración y reintegrar las ayudas financieras obtenidas al amparo del Plan. Pero se trata exclusivamente de poder transmitir o ceder en ese plazo, no de extinguir el régimen jurídico especial de protección que, con las características de uso y aprovechamiento especiales, se mantiene durante el plazo de duración, esto es, generalmente los treinta años.

---

<sup>268</sup> Ver artículo 5 del Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, que aprueba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012

Por tanto, en las limitaciones a la facultad de disponer, se trata de un procedimiento que permita la transmisión o cesión de uso, en tanto que con la descalificación se extingue el régimen de protección y las viviendas quedan sometidas a la legislación común. Por ello, aunque se obtenga la autorización para transmitir o ceder antes de haber transcurrido el plazo de diez años establecido por los Planes Estatales, la vivienda seguirá sujeta al régimen jurídico especial de uso, aprovechamiento y sancionador establecido por la legislación especial.

### **iii.- Calificación individual y adquisición protegida.**

El sistema general de los procedimientos de calificación consiste en calificar promociones de viviendas destinadas al arrendamiento o la propiedad, y a calificar viviendas para uso propio.

Hasta la entrada en vigor del Plan Estatal 2009-2012, no se contempló la calificación individual de viviendas insertas en promociones de viviendas libres construidas en régimen de propiedad horizontal. Sin duda esta singularidad venía derivada de las propias características de ese régimen de propiedad horizontal, que implica propiedad privativa de la vivienda pero, al mismo tiempo, de la cuota de los elementos comunes del edificio, y la aplicación de las exenciones y/o bonificaciones fiscales, que tal distribución de propiedad dificultaba en la práctica.

Sin embargo la situación económica tan aludida y descrita con anterioridad, ha propiciado que la Disposición Transitoria 1ª del Plan Estatal 2009-2012, dedicada a medidas para hacer frente a la coyuntura económica del sector, en su apartado 2.a) haya abierto la posibilidad a las calificaciones

individuales de viviendas en promociones de viviendas libres construidas en régimen de propiedad horizontal<sup>269</sup>.

Se pretende con ello facilitar la enajenación de estas viviendas, al serles aplicable la financiación y las ayudas previstas por los Planes de Vivienda.

Ello no obstante, cabe recordar que ya el Plan 1992-1995 incluyó las denominadas viviendas a precio tasado, que eran viviendas libres cuya “comercialización” se efectuaba con la financiación similar a la vivienda protegida. También los Planes Estatales recogen actuaciones protegidas consistentes en adquisición de vivienda usada, entendiendo por tal conceptos de gran amplitud, como el transcurso de un cierto tiempo desde el final de obra, o las segundas y posteriores transmisiones.

Por tanto pueden arbitrarse por los Planes Estatales de Vivienda actuaciones protegidas que impliquen la disposición de las ayudas públicas y financiación especial, sin necesidad de acudir a la calificación individual, evitando los obstáculos señalados, y permitiendo la capacitación económica adecuada para su adquisición, circunstancia que puede ser muy oportuna en la situación económica actual.

Y téngase muy presente que los Planes Estatales y/o Autonómicos de Vivienda y la Normativa Autonómica Complementaria, regulan para los supuestos de adquisición protegida, limitaciones y singularidades por un

---

<sup>269</sup> Así se plasma en la Normativa Autonómica, ver a título de ejemplo Decreto 66/2009, de 15 de mayo, del Consell, por el que se aprueba el Plan Autonómico de Vivienda de la Comunitat Valenciana 2009-2012

Ver Julio RODRÍGUEZ LÓPEZ “Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta”, Fundación Alternativas, Documento de trabajo 155/2009, Madrid 2010, pág. 73, al referirse a algunas sugerencias de política de vivienda, recoge como propuesta “Establecimiento de un esquema detallado de los pasos a seguir para transformar viviendas libres no vendidas en viviendas protegidas. Se debe garantizar que la presencia de dicho tipo de viviendas dentro de las viviendas protegidas no “expulse” el desarrollo de otras actuaciones protegidas de mayor contenido social



periodo de tiempo, normalmente quince años, en el que perdura la limitación de precio conforme a la vivienda protegida.

#### **iv.- Consideración dinámica: estimaciones finales.**

La situación actual del sector inmobiliario y la evolución económica, inclinan hacia una consideración dinámica de los procedimientos de descalificación.

Atendiendo a todo lo expuesto, puede justificarse esta concepción en base a los siguientes extremos fundamentales:

1. El procedimiento de descalificación requiere la devolución de las ayudas públicas, de la financiación especial y de las exenciones y bonificaciones fiscales, más los intereses legales.
2. Es la política de vivienda y no la de suelo que le es instrumental, la que debe determinar en cada momento la duración del régimen de protección, partiendo de la consideración que conforme a la técnica vetusta, el plazo de treinta años, hoy generalmente admitido, equivale a una generación, que sin duda es muy suficiente y amplio en relación con el apoyo financiero recibido para la promoción y adquisición de viviendas de protección pública de promoción privada.

Y ello encuentra su más profundo fundamento en una consideración social del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada, y por tanto desde un modelo social, y no economicista, que atiende a las necesidades de las personas, que no pueden quedar sujetas “in aeternum” a un régimen jurídico especial que comporta importantes limitaciones y prohibiciones.

3. Los procedimientos de descalificación voluntaria permiten la realización y la solución de problemas personales, familiares y socio

económicos de las familias, y conlleva necesariamente, como se ha indicado, el reintegro de las ayudas públicas, financiación especial y deducciones fiscales, más los intereses legales, por lo que el modelo social que se pretende ha de considerar este procedimiento desde nuevas perspectivas que posibiliten la movilidad laboral y la consecución de metas personales y familiares que no se deben cercenar.

4. La actuación protegida consistente en la adquisición de vivienda, sin necesidad de calificación, puede ser utilizada para supuestos determinados y justificados por el stock de vivienda ocasionado por la burbuja inmobiliaria, y, por tanto, puede ser reconducida esta figura a las adquisiciones individuales de viviendas vía convenio con SAREB y las Entidades de crédito.

5. Conforme al Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre, calificada definitivamente una vivienda de protección oficial de promoción pública, en ningún caso podrá ser objeto de descalificación<sup>270</sup>.

Dado que la promoción pública supone el empleo directo de los fondos presupuestarios de las Administraciones Públicas, esta imposibilidad de descalificación está mucho más justificada que en el supuesto de las promociones privadas de viviendas de protección pública.

Sin embargo, una concepción dinámica ha de posibilitar que promociones privadas de viviendas de protección pública, e incluso promociones de viviendas libres, puedan ser adquiridas por las Administraciones y calificadas como vivienda de promoción pública.

---

<sup>270</sup> Ver artículo 47 del Real Decreto 3148/1978, de 10 de noviembre

Esta posibilidad, utilizada ya por el IPPV, al amparo de la legislación de viviendas de protección oficial<sup>271</sup>, contribuyendo así a una concepción dinámica del sistema.

Sin embargo para supuestos excepcionales que impliquen programas de renovación urbana, rehabilitación integral de barrios con desalojos y nuevas ubicaciones, propiciando entornos de mayor cohesión social y evitando situaciones de exclusión, cabría considerar que la Administración pueda proceder, motivadamente, a la descalificación de las viviendas de promoción pública.

También los Planes de vivienda han empezado a contemplar una consideración dinámica de las calificaciones, al permitir el cambio de destino de las calificaciones definitivas para venta en calificaciones para arrendamiento, facilitando el acceso a la vivienda<sup>272</sup>.

### **c) La sostenibilidad**

El devenir de la situación económica, y muy singularmente el estallido de la burbuja inmobiliaria, la falta de fluidez del crédito y las cifras alarmantes de desempleo han producido un retraimiento excepcional de la demanda de

---

<sup>271</sup> Así se puede constatar en viviendas adquiridas por concurso entre los años 1980 y 1983, por el IPPV, en el ámbito de la programación de viviendas de promoción pública a nivel estatal) se recoge hoy también en la normativa autonómica.

Véase, por ejemplo, artículo 54.1 de la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de Vivienda de la Comunidad Valenciana, que dice “La promoción pública de viviendas es una actuación sin ánimo de lucro, dirigida a facilitar el disfrute de vivienda para familias, personas y colectivos con escasos recursos económicos, mediante la promoción de viviendas de nueva construcción, rehabilitación, o ADQUISICIÓN DE VIVIENDAS YA EXISTENTES, en las modalidades que se señalan y cuya concreción se determine reglamentariamente por la Generalitat”

<sup>272</sup> Ya el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio, permitía que las viviendas destinadas a venta pudieran ser enajenadas en arrendamiento (art 102), y, el Real Decreto 235/2013 que aprueba el Plan 2013-2016, contempla la posibilidad de cambio de la calificación para venta en calificación para arrendamiento (DA4ª).

vivienda, y, además, una falta de adecuación de la oferta existente a las necesidades de vivienda.

En definitiva se ha instalado una insostenibilidad generalizada en el sector inmobiliario libre y en el sector de la vivienda protegida. Sin embargo ello no implica, antes al contrario, que los poderes públicos, ante las dificultades existentes, abandonen su impulso al régimen especial de viviendas con protección.

Como ya se ha visto, el artículo 47 de la CE no permitiría tal inacción, sino que exige un cambio en el modelo para propiciar las condiciones necesarias y establecer la normativa pertinente.

En esta línea el modelo social aboga por una visión cualitativa de las actuaciones en materia de vivienda, dirigida a los sectores sociales más vulnerables, con programaciones de urgencia social, de promoción pública, y con una visión social reforzada para las promociones privadas de protección pública.

Dados los resultados obtenidos, es preciso apartarse del modelo de crecimiento, puramente economicista, y abrazar el modelo social de carácter cualitativo.

### **i.- La sostenibilidad en los Planes de Vivienda**

Los Planes Estatales de Vivienda habrán de prestar especial atención a la cuantía de Módulo Básico Estatal, así como a los coeficientes territoriales, de forma que las limitaciones de precios máximos de venta y renta se adecúen y se ajusten mucho más a la demanda de vivienda y sus capacidades.

Y en su instrumentación los convenios entre el Estado y las Comunidades Autónomas habrán de perfeccionarse considerablemente. Los propios Planes deben articular programas anuales, de forma que la actividad de gestión que desarrollan las Comunidades Autónomas no encuentre vacíos ni retrasos presupuestarios que inciden negativamente en el abono de las ayudas públicas. La situación actual, con demoras inaceptables, demandan con rotundidad una mejora en el sistema establecido por los Planes para hacer frente a las ayudas públicas.

Ahora bien, esta problemática debe abordarse sin perder de vista la orientación social de los Planes, ya que si observamos la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, 2013-2016, que determina que no recibirán transferencia alguna de las ayudas establecidas en el Plan Estatal hasta que no hayan justificado el pago, y la correcta aplicación de la totalidad de los importes que tengan pendientes de justificar correspondientes al Plan Estatal de Vivienda 2009-2012 y anteriores, puede determinar la práctica inaplicación del Plan en amplias zonas territoriales, dada la situación de endeudamiento actual de las Comunidades Autónomas.

Esta situación puede convertir el vigente Plan de Vivienda en papel mojado, y el cambio de modelo que su propio preámbulo anuncia para equilibrar las formas de acceso a la propiedad, así como la vocación social que predica, no producir los efectos deseados.

Conviene recordar, a este respecto, que la legislación de viviendas de protección oficial ofrece antecedentes dignos de consideración, que pueden contribuir a una mejor instrumentación financiera y presupuestaria de los

Planes Estatales de Vivienda. Así el Reglamento de Viviendas de Protección Oficial de 24 de julio de 1968, artículo 4, contemplaba la programación periódica de programas de actuación, de forma que la admisión al programa, implique el destino de los fondos públicos necesarios<sup>273</sup>, evitando así que las Comunidades Autónomas instrumenten actuaciones protegidas carentes de la correspondiente financiación.

La reorientación de las actuaciones protegidas hacia un modelo social, que implica atención a segmentos sociales más necesitados, determina prestar especial atención a los problemas de cohesión social, coordinando acciones con el resto de políticas de bienestar social, que se concretan en materia de vivienda en actuaciones de vivienda tutelada, alojamientos específicos y actuaciones dirigidas a colectivos singulares. Esta coordinación necesaria podría suponer los convenios inter administrativos pertinentes, y los convenios con entidades sin ánimo de lucro adecuados para la gestión.

Dadas las dificultades de la demanda de vivienda, los modos de acceso constituyen una pieza esencial en el sistema, y a ellos deberán prestar especial atención los Planes Estatales de Vivienda. El arrendamiento y los sistemas de acceso diferido a la propiedad constituyen, como se ha visto, unos modos que hoy se presentan como imprescindibles para posibilitar el acceso.

No se trata de abandonar la propiedad, sino de establecer sistemas alternativos que puedan ser utilizados por familias y personas según su capacidad y circunstancias. La adecuación de la financiación a los modos de acceso, y a la capacidad económica de la demanda según segmentos

---

<sup>273</sup> Se exigía la presentación de una solicitud inicial acreditativa del cumplimiento de los criterios establecidos en el Programa, y una vez seleccionadas y admitidas procedía la solicitud de calificación provisional. Ver artículos 4, 76, 77, 78 y 79 del Reglamento de Viviendas de Protección Oficial, aprobado por Decreto 2114/1968, de 24 de julio

sociales habrá de considerarse, teniendo como referencia siempre el esfuerzo sobre los ingresos familiares.

No se trata pues de conseguir objetivos cuantitativos, sino cualitativos dirigidos a sectores sociales vulnerables y a evitar la exclusión social. En esta línea el diseño de los Planes Estatales alcanzará la sostenibilidad deseable.

Y en esta línea cabe también potenciar las promociones que fomenten la cohesión social, incluyendo y posibilitando las promociones privadas de vivienda de protección pública de carácter mixto, es decir, aquellas promociones que destinen un porcentaje a vivienda libre, como ya se reconoce en normativa autonómica<sup>274</sup>, y que, además, puede contribuir a incrementar la sostenibilidad económica.

Finalmente será preciso atender al disfrute de la vivienda, que es el contenido esencial del Derecho constitucional, y que demanda también el mayor grado de sostenibilidad posible. Esta orientación nos lleva a considerar en las actuaciones públicas en materia de vivienda protegida las medidas de ahorro energético, recogiendo la experiencia adquirida de la aplicación de los Planes Estatales de Vivienda<sup>275</sup>.

#### **d) Protección como instrumento de mejora**

El régimen jurídico especial de protección tiene como finalidad hacer efectivo el derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

---

<sup>274</sup> Ver artículo 35 del Decreto 90/2009, de 26 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas de Protección Pública

<sup>275</sup> RD 2066/2008, de 12 de diciembre por el que se aprueba el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012.

Este derecho encuentra su fundamento último y su configuración constitucional, en la dignidad de la persona y en su calidad de vida. En virtud de ello la normativa de protección ha de ser también un instrumento de mejora para la vivienda existente y para la vivienda de nueva construcción.

En esta doble vertiente, las actuaciones protegidas habrán de orientarse hacia la aplicación de técnicas innovadoras en los procedimientos de construcción, potenciando la vertiente bioclimática y las aplicaciones de la domótica, atendiendo así al carácter de vivienda “digna y adecuada”.

En definitiva la normativa de protección y muy singularmente los Planes Estatales y Autonómicos de Vivienda han de constituirse en instrumentos de mejora, incluso con la incorporación de experiencias piloto y de avances tecnológicos.

Respecto de la vivienda existente, no se trata solo de realizar actuaciones de rehabilitación para recuperar condiciones de habitabilidad, seguridad e higiene, sino de mejorar las prestaciones de la vivienda y su entorno urbano. El Plan 2013-2016 se apoya, muy singularmente, en líneas de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, con un énfasis especial en la eficiencia energética, y que debe ser complementado con una Ley sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Siguiendo esta orientación, el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, aprueba el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de los edificios, determinando que cuando se construyan, vendan o alquilen edificios o unidades de estos, el certificado de eficiencia energética, o una copia de éste, se deberá mostrar al comprador o nuevo arrendatario potencial y se entregará al comprador o nuevo arrendatario, en los términos regulados en el citado procedimiento básico. A tal efecto, el órgano



competente de cada Comunidad Autónoma en materia de certificación energética de edificios, habilitará el Registro de Certificaciones en su ámbito territorial<sup>276</sup>.

La coordinación de las políticas de vivienda protegida, con los proyectos de investigación en la línea citada, puede constituir un impulso para la efectiva mejora de la calidad de vida y de la vivienda digna<sup>277</sup>.

### **3.- La dimensión prestacional**

La dimensión prestacional de un derecho social como es el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada se concreta en una dimensión prestacional de primer orden que se plasma en el régimen jurídico especial de protección a la vivienda, y que, diseña actuaciones protegidas adaptadas a periodos temporales mediante los Planes de Vivienda.

Esta dimensión prestacional es imprescindible en los derechos sociales como ya se ha examinado, y esta prestación requiere siempre un contenido mínimo. El mandato constitucional recogido en el artículo 47 CE así lo exige, por lo que los poderes públicos han de promover las condiciones necesarias y establecer la normativa pertinente para hacer efectivo el derecho a una vivienda.

Pero esta actividad prestacional está en dependencia directa de la situación económica<sup>278</sup>, de forma que su intensidad dependerá de lo que en cada

---

<sup>276</sup> Este Real Decreto deroga el Real Decreto 47/2007, de 19 de enero, por el que se aprobó el procedimiento básico para la certificación de eficiencia energética de edificios de nueva construcción, e incorpora al derecho español la regulación de la certificación de eficiencia energética de edificios prevista en la Directiva 2010/31/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010.

<sup>277</sup> Proyecto Solar Decathlon VIA-UJI 2014.

<sup>278</sup> Ver Ricardo GARCÍA MACHO “Las Aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda”, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid 1982, pág. 143: “Además de los límites internos, que se acaban de examinar, de los derechos sociales, existe una determinación externa que afecta, precisamente, de

momento sea posible, teniendo en cuenta que tanto por el carácter de derecho social, como por el mandato constitucional, ha de existir siempre esta dimensión.

La materialización de esta dimensión prestacional en actuaciones de fomento y directas, que implican una transferencia de dinero público financiando operaciones de construcción y capacitando económicamente a la demanda, habrán de medirse y adecuarse a la realidad existente y a los verdaderos segmentos sociales que deben ser objeto del apoyo público<sup>279</sup>.

La influencia directa de la realidad económica en la dimensión prestacional, se refleja, sin lugar a dudas, en la Disposición Adicional Primera de Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el Plan Estatal 2013-2016, a la que ya hemos aludido en el apartado sobre

---

forma directa a estos derechos. Se trata del grado de desarrollo económico alcanzado por el país, que va a determinar las posibilidades de realización de los derechos de prestación. Es decir, es necesario partir del principio básico de que la actividad social del Estado depende del desarrollo del producto social bruto y que éste desarrollo exige esfuerzos extraordinarios tanto financieros como personales. Más concretamente expresado, a pesar de que existe una determinada garantía jurídica (art. 53-III) para el cumplimiento de los derechos fundamentales sociales reconocidos en los artículos 39-52, el grado de este cumplimiento depende de factores no solo jurídicos, sino también económicos, que determinan los objetivos sociales”

<sup>279</sup> Relacionan el derecho a la vivienda con el origen y evolución histórica de las ciudades Pablo GIGOSOS PÉREZ y Manuel SARABIA MADRIGAL “Tres técnicas para situar los derechos humanos como horizonte del urbanismo” Revista de Historia Contemporánea nº 39, Servicio de Publicaciones Universidad del País Vasco, 2009, pág. 449 “Las políticas de vivienda social, que tuvieron hace algunas décadas momentos de esplendor, viven en muchos países hoy una etapa de decadencia. Pero también parece incuestionable que seguimos necesitando la intervención pública (del Estado, de las autoridades locales) o de promotores con intereses no puramente lucrativos (cooperativas, etc.). Y sin embargo, tras varias décadas de neoliberalismo, siguen leyéndose críticas radicales al viejo modelo... Pero de la misma forma en que se resistió en su momento frente a las argumentaciones contra el voto universal, o el de las mujeres, por ejemplo, toca ahora resistir en defensa de la vivienda social y la intervención pública masiva en ese campo, sabiendo que se puede ganar a medio plazo. De manera que la implantación de los derechos humanos necesita de la declaración expresa, pero también de una notable capacidad de resistencia a la crítica... Curiosamente, solo en fechas muy recientes se empiezan a ver leyes que específicamente tratan del “derecho a la vivienda” como tal”

sostenibilidad, ya que vincula la transferencia de ayudas a la liquidación de importes pendientes por parte de las Comunidades Autónomas.

También el abandono de la actuación protegida de viviendas de nueva construcción destinadas al régimen de propiedad, y la estructuración de los programas del vigente Plan Estatal 2013-2016, en las líneas de arrendamiento y de rehabilitación, son, sin duda, resultado del impacto de la situación financiera, posiblemente más que de una nueva orientación social del Plan<sup>280</sup>.

La situación económica actual, tras la aplicación al sector de la construcción de un modelo de crecimiento muy indiscriminado, con fluidez de financiación a promotores y ayudas a la piedra, excesivas calificaciones de suelo, e importantes factores especulativos, contribuyeron, como sea analizado, a un sobredimensionamiento de los precios de vivienda.

Ello obliga a una reconsideración de la dimensión prestacional, que tiene que tomar como base una observación precisa de las características de la demanda de vivienda y de los sectores de población que han de ser objeto de ayudas personales, con el fin de encontrar una zona de equilibrio que, satisfaciendo las necesidades de vivienda, no implique un nuevo empuje hacia el incremento de los precios.

La dimensión prestacional se ha de configurar, por tanto, en el ámbito de un modelo social y no de un modelo de crecimiento. Ello implica adecuar la cuantía económica de las ayudas directas y las características de la

---

<sup>280</sup> El nuevo modelo de política de vivienda que preconiza el Ministerio de Fomento, se apoya en: un Proyecto de Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana (en trámite Parlamentario); el Plan Estatal de Fomento del Alquiler de Viviendas, Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana (2013-2016); Ley de Medidas de Flexibilización y Fomento del Mercado de Alquiler de Viviendas; la transposición de dos directivas europeas sobre certificación de eficiencia energética; ayudas del IDAE y líneas de crédito del ICO.

financiación bancaria a los demandantes de vivienda, y, por supuesto, la correcta identificación de los destinatarios de las actuaciones protegidas.

El modelo de crecimiento, en el que se recae una y otra vez, sobredimensiona el precio de vivienda sin dar solución al problema, antes al contrario contribuye a agravarlo. La dimensión prestacional debe atender al problema de la distribución y de las ayudas selectivas personalizadas, con el fin de no volver a caer en los errores del pasado.

## CONCLUSIONES

Conforme a la investigación realizada sobre el derecho a la vivienda, partiendo de su reconocimiento en el Art. 47 de la CE, y de las actividades públicas directas e indirectas, su consideración tuitiva en el régimen especial de protección, vinculación urbanística y los modelos de gestión de la política de vivienda, podemos sintetizar las siguientes conclusiones:

PRIMERA.- El derecho a la vivienda alcanza rango constitucional al ser expresamente reconocido por el artículo 47 CE.

Dado que este precepto está incluido en el Título Primero Capítulo Tercero CE dedicado a los Principios Rectores de la Política Social y Económica, este derecho está dotado de una eficacia singular puesto que hay que ponerlo en relación con el artículo 53.3 CE que dice que “... informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”.

En consecuencia, el derecho a una vivienda se cataloga como un derecho social, y así es reconocido universalmente, cuyo último fundamento no es otro que la dignidad de la persona.

Dado el carácter social del derecho a la vivienda, los poderes públicos asumen importantes obligaciones de prestación, y así el propio artículo 47 CE recoge un mandato expreso hacia los poderes públicos para que establezcan las normas pertinentes para hacerlo efectivo y promuevan las condiciones necesarias, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

Puesto que España está constituido en un Estado compuesto, será preciso determinar las Administraciones competentes, atendiendo a la distribución constitucional de competencias, a los Estatutos de Autonomía y a las leyes.

SEGUNDA.- El núcleo esencial del derecho a la vivienda consiste en un derecho al disfrute, un IUS FRUENDI ET UTENDI, que reviste las siguientes características:

- La utilización racional del suelo evitando la especulación, esto es, el urbanismo deviene instrumental para hacer efectivo ese disfrute.
- El aspecto interno y el exterior de la vivienda, conforman los conceptos jurídicos indeterminados “digna y adecuada”, a este efecto, la normativa técnica, el medio ambiente urbano adecuado, la protección a la familia y la protección a la salud, así como la conservación y rehabilitación urbana, constituyen elementos para discernir el referido concepto, en su mayor parte recogidos y protegidos por la propia Constitución.
- Para hacer efectivo el disfrute es condición previa el acceso a la vivienda, y debe permanecer la posesión útil y pacífica, así como las medidas necesarias para su conservación.

Con estas características se recoge este derecho constitucional en el 47 CE: “Todos los españoles tienen derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada”.

TERCERA.- Dado que se trata de un derecho social, la responsabilidad de los poderes públicos alcanza a mantener un contenido mínimo, ya que la Constitución no permite la inactividad en esta materia.

Y en la ya dilatada evolución de la Legislación Autonómica se observa una tendencia clara hacia la dotación de mayor contenido subjetivo en la eficacia del derecho a una vivienda.

Los poderes públicos, conforme al carácter de derecho social del derecho al disfrute de una vivienda y al mandato constitucional, están obligados al desarrollo de actividades públicas para hacer realidad la eficacia del derecho.

La distribución constitucional y estatutaria de competencias en materia de vivienda, obliga a que estas actividades provengan de Administraciones que necesiten instrumentos de coordinación.

Estas actividades pueden ser directas o indirectas, pero presididas por el objetivo a alcanzar que no es otro que la eficacia del disfrute del derecho a la vivienda, y solo en segundo término a la consecución de objetivos economicistas o de atracción de empleo, que siendo loables, no deben presidir las actuaciones, sino solo ser una consecuencia importante, pero que no debe alejarlas de su objetivo primordial.

En las actividades administrativas desarrolladas por los poderes públicos tras el impacto de la CE, se echa de menos una programación efectiva, coordinada entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y previo estudios serios de necesidades de vivienda, de promociones públicas de vivienda dirigidas a los colectivos más necesitados y de alojamientos específicos para segmentos sociales necesitados de apoyo singular.

Las actividades públicas directas e indirectas que los poderes públicos han de desarrollar en cumplimiento del mandato constitucional 47 CE, para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada, deben orientar con más eficacia y apoyo el sector de la construcción de vivienda hacia la

sostenibilidad, muy singularmente las medidas de ahorro energético y utilización de materiales menos contaminantes, respetando el medio ambiente urbano, con objetivos de sostenibilidad económica.

CUARTA.- El artículo 47 de la Constitución Española ilumina toda la acción urbanística no solo para viviendas protegidas sino a toda la edificación en general, aunque se aprecia una vinculación singular y especial de instrumentos urbanísticos que hacen posible su eficacia.

Las reservas obligan a tener un escrupuloso cuidado con la cohesión social, y con el diseño de las viviendas, así como con el denominado medio ambiente urbano, si queremos dotar a los ciudadanos de unas viviendas dignas y adecuadas, y en este sentido las reservas ejercen una posible contribución a la sostenibilidad e innovación en materia de vivienda, en función a su adecuación a la menor contaminación, consumo energético, y menor afección al medio ambiente.

QUINTA.- Las reservas urbanísticas constituyen un reencuentro entre la legislación urbanística y el régimen jurídico especial de protección a la vivienda.

Desde 1911, año origen de la legislación protectora de la vivienda en España, esta normativa especial ha sido precursora de técnicas y programas urbanísticos hasta que en 1956 nace la primera Ley General sobre el Suelo y Ordenación Urbana que consagra la ordenación territorial, la clasificación de suelo y la planificación urbanística con independencia de la legislación de vivienda protegida, que emprende su propia técnica planificadora, sus medidas de fomento y de construcción directa de promoción pública.



Con las reservas es la legislación urbanística la que vuelve su mirada a los orígenes, a la vivienda sujeta a algún régimen de protección pública, estableciendo una medida orientada a proporcionar suelo para hacer eficaz el derecho a una vivienda digna y adecuada que recoge el artículo 47 CE.

SEXTA.- Las reservas urbanísticas son una técnica urbanística de fomento a la construcción de V.P.O. y, por ello, se vé afectada por las determinaciones del régimen especial:

a) Las reservas inciden directa y contundentemente sobre las valoraciones de suelo y sobre el cálculo de los aprovechamientos urbanísticos, porque su destino obligado a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública determina que, necesariamente, haya que tener en cuenta las limitaciones sobre el valor de los terrenos que establece la legislación especial de viviendas con protección pública.

Las repercusiones son importantes, contribuyen a una racionalización de las valoraciones de los terrenos, y afectan al beneficio del urbanizador que acomete operaciones urbanísticas en las que inciden las reservas urbanísticas.

b) La planificación, la ordenación pormenorizada y el destino concreto de parcelas se ven directamente afectados por las reservas urbanísticas, cuyas orientaciones básicas parten del marco constitucional y se desarrollan en la legislación de ordenación del territorio y urbanística.

Se observa que esta legislación debe avanzar en el establecimiento de criterios, límites y medidas que hagan posible una plasmación territorial de las reservas acorde con el alcance que se deriva del artículo 47 CE.

La necesidad de planificación y ejecución retardan considerablemente su eficacia para ofrecer suelo de forma inmediata o muy a corto plazo, por lo que no son instrumentos para dar una respuesta inmediata y acuciante.

SÉPTIMA.- Las reservas urbanísticas materializan un nuevo significado de la solidaridad urbana, cuando su ejecución responda al contenido y alcance del artículo 47 CE, cuya aproximación hemos puesto de manifiesto.

a) Las reservas urbanísticas proclaman un nuevo principio de solidaridad urbana, porque garantizan que un determinado porcentaje de suelo residencial, que deberá ser calculado según la demanda y necesidad de vivienda para segmentos de población con problemas de capacitación económica para acceder al disfrute de una vivienda, será destinado obligatoriamente a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, y valorado dentro de los límites que impone la legislación especial de protección a la vivienda.

b) Las reservas inciden en el medio ambiente urbano, dotaciones proporcionadas y equidistantes, atendiendo al aspecto externo de la vivienda de modo que su disfrute sea acorde con lo que predica el artículo 47 en relación con el 45 CE.

c) Las reservas urbanísticas no resuelven pero pueden ser un instrumento útil para reconducir un desarrollo urbanístico desproporcionado .

OCTAVA.- Las consecuencias del modelo basado en la oferta y las derivadas de la crisis económica en general y en el sector inmobiliario, demandan un cambio en el modelo de gestión de la política de vivienda que atienda, preferentemente, a la dimensión social del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada.

La gestión de la vivienda protegida exige un apartamiento de objetivos excesivamente economicistas y de crecimiento desmesurado, para adoptar un modelo social dirigido a segmentos sociales adecuados y necesitados del apoyo de los poderes públicos.

El cambio de modelo implica una reorientación de los Planes Estatales y/o Autonómicos de Vivienda, la definición de sus actuaciones protegidas y la coordinación con políticas complementarias. La potenciación de la promoción pública y de las nuevas formas de acceso diferido, y la inclusión de programas de urgencia social que atiendan las situaciones de emergencia en materia de vivienda que se han producido, habrán de ser consideradas en primera línea.

La debida armonización de los Planes y medidas en materia de vivienda con las medidas fiscales, con la política de suelo, bienestar social y empleo, aparecen hoy más necesarias que nunca.

NOVENA.- El cambio de modelo que se preconiza, y que se deriva de la investigación realizada, exige una mejor y más actual instrumentación de los Planes en materia de vivienda, que alcancen el criterio de sostenibilidad.

La puesta en marcha de estos Planes articulada mediante el doble convenio, uno entre el Estado y las Entidades de Crédito (incluyendo la Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria, S.A.), y otro entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y a través de las Comisiones Bilaterales o Multilaterales de Seguimiento, demanda también una actualización y mejora que contemple programas y objetivos concretos que eviten desfases o vacíos en la financiación de las actuaciones públicas directas o indirectas.

También estos instrumentos han de contener acciones de coordinación con las políticas complementarias para actuaciones determinadas. Entre ellas la conexión con la Administración Local, dado su protagonismo en los programas de suelo y en la ordenación de la ciudad, tendiendo hacia desarrollos sostenibles.

El disfrute de una vivienda digna y adecuada, requiere, así mismo, medidas de sostenibilidad, de alcance fiscal (con equiparación del tratamiento fiscal entre compraventa y arrendamiento) y de ahorro en el uso, orientando la construcción hacia la eficiencia energética consiguiendo viviendas cada vez más sostenibles.

DÉCIMA.- La política de protección a la vivienda ha de considerarse un instrumento de mejora del hábitat y de la calidad de vida de las personas, circunstancia por la que los Planes de vivienda deben contener actuaciones protegidas que mejoren la accesibilidad, y las medidas de conservación y mantenimiento.

La rehabilitación integral de barrios, entornos urbanos, edificios y viviendas, mejorando las prestaciones y las condiciones de utilización, adecuada a las personas, son objetivo imprescindible de la política de vivienda y de su gestión.

El acercamiento hacia viviendas mejor dotadas en materia medioambiental, y con sistemas ecológicos de energía, no solo limitadas a la vivienda en sí, sino a su entorno urbano, constituyen objetivos a alcanzar, y preconizan coordinación, e incluso acuerdos con experiencias piloto de innovación y de investigación en estas materias.

UNDÉCIMA.- La configuración del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada como un derecho de carácter social implica la necesidad de la dimensión prestacional.

En la actualidad los Planes de vivienda sufren el impacto de la situación económica, y tanto la falta de crédito como el exceso de desempleo, contribuyen a mermar su eficacia de una manera considerable. Por ello la cuantificación de la necesidad de vivienda y la adecuación financiera de las actuaciones protegidas, junto con la adecuada programación en la transferencia de las ayudas a las Comunidades Autónomas, modelan la dimensión prestacional, para que realmente sea efectiva.

Sin embargo esta situación no debe llevar al abandono de la actuación prestacional, sino a cuantificar adecuadamente la demanda existente y sus características, y a reorientar cualitativamente las actuaciones públicas.

La inevitable dependencia económica de la dimensión prestacional sugiere, actualmente, que la política de vivienda como régimen de gestión tenga por objetivo un modelo social, y que la cuantificación de las prestaciones tenga muy presente, de cara al futuro alcanzar metas de equilibrio económico, con el objeto de no incurrir en sobredimensionamientos pasados, de precios y de oferta, reincidiendo en situaciones no sostenibles.

## BIBLIOGRAFÍA

ALZAGA VILLAAMIL, Oscar “Comentarios a la Constitución Española de 1978”, Tomo IV, Editoriales de Derecho Reunidas, Cortes Generales, 1996.

ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz “Urbanismo y vivienda. La interrelación de las políticas de suelo y vivienda” Conferencia en el III Congreso Español de Derecho Urbanístico. Pamplona 25 de mayo de 2005.

ARIAS GONZÁLEZ, Luis en “El socialismo y la vivienda obrera en España (1926-1939)”. Ediciones Universidad. Salamanca 2003.

Asociación Española de Técnicos Urbanistas, Documento de trabajo I Encuentro Asociación Española de Técnicos Urbanistas, Madrid 11-12 de noviembre de 2011.

BAENA DE ALCAZAR, Mariano en “Las viviendas de protección oficial en el ordenamiento español”, Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones, Madrid 1968.

(BALADO, Manuel y GARCÍA REGUEIRO, J. Antonio: Directores) en “La Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario”, CIEP. BOSCH S.A. Barcelona 1998.

BARREIRO PEREIRA, Paloma en “Casas Baratas: la vivienda social en Madrid 1900-1939”. Colegio Oficial de Arquitectos. Madrid 1992.

BASSOLS COMA, Martín en “Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)”. Editorial Montecorvo S.A. Madrid 1973.

BASSOLS COMA, Martín “Artículo 47. Derecho a la vivienda”, en “Comentarios a la Constitución Española de 1978”, (Dir: Óscar ALZAGA

VILLAMIL), Tomo IV, Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid 1996

BELTRAN DE FELIPE, Miguel “La intervención administrativa en la vivienda; Aspectos competenciales, de policía y de financiación de las viviendas de protección oficial”, Lex Nova, Valladolid 2000

BELLOD REDONDO, José Francisco “Detección de Burbujas Inmobiliarias: El caso español”, Revista Contribuciones a la Economía, Mayo 2011.

BIBLIA. GÉNESIS.

BORGIA SORROSAL, Sofía “El Derecho Constitucional a una Vivienda digna”, Régimen Tributario y propuestas de Reforma”, colección Fiscalidad, DIKINSON, Madrid 2009.

BLANCO BAREA, José Ángel “Viviendas de protección pública (VPO). Tramitación administrativa y ayudas. Normativa Estatal y Autonómica”, ed. Comares, Granada 2004.

BLANQUER CRIADO, David en “Derecho Administrativo. 1º El fin, los medios y el control”. Tirant lo Blanch. Valencia 2010.

BLANQUER CRIADO, David “Curso práctico de derecho urbanístico valenciano” (Dir. Manuel Ángel RUEDA PÉREZ), Tirant lo Blanch, Valencia 2006.

BLOS, Dorotea en “Los polígonos de vivienda social: perspectiva hacia su recuperación en España, Francia y Brasil”. Tesis Doctoral dirigida por el Profesor FERRER I AIXALA, Amador. Universidad Politécnica de Cataluña E.T.S. de Arquitectura de Barcelona. Barcelona 1999.

BUENO MIRALLES, Bernabé “El poliedro de la vivienda: estudio de la vivienda protegida de acuerdo con el Plan Estatal 2009-2012”, Ley-actualidad, Madrid 2009.

CAMPOS ECHEVARRÍA, José Luis “La burbuja inmobiliaria en España” Banco de España, Servicio de Estudios, Documento de trabajo número 0307, Madrid 2003.

CANTARERO PRIETO, David y FERNÁNDEZ GÓMEZ, Natividad “La Fiscalidad de la vivienda en España” (Director VARONA ALABERN, Juan Enrique), Thomson Reuters, Civitas, Editorial Aranzadi S.A. Pamplona 2012.

CARBONELL, Miguel en “Eficacia de la Constitución y derechos sociales: esbozo de algunos problemas”, Estudios Constitucionales año 6 núm. 2 2008, Centro de Estudios Constitucionales de Chile.

CECODHAS, Conclusiones Conferencia Europea de la Vivienda, Valencia 1997.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO (Dictamen) “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Plan de Acción de Movilidad Urbana” COM (2009) 490 final (2011/C 21/10).

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEA. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones en “Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano” Bruselas. 11.02.2004 COM (2004)



CONFERENCIA EUROPEA DE VIVIENDA, CECODHAS, Valencia 1997.

CORCHERO, Miguel, VICENTE DÍAZ, Violeta y PENA NAVARRA, Alicia “El Agente Urbanizador en Castilla-La Mancha. Procedimiento de tramitación, aprobación y adjudicación de los Programas de Actuaciones Urbanizadoras”, Editorial Aranzadi S.A., Pamplona 2008.

CUERDA MONTOYA, José Ángel “Construcción Europea y Cohesión Social”, Conferencia Europea de la Vivienda, CECODHAS, Valencia 1997

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. Resolución de la Asamblea General de 10 de diciembre de 1948.

DE ASIS ROIG, Agustín E. en “Función social de la propiedad y gestión del suelo”, CIUDAD Y TERRITORIO, Estudios Territoriales, XXIX (152-153) 2007.

DE ASIS ROIG, Agustín E. en “Legislación del suelo: análisis comparativo. Incidencia de STC 61/97”, LA LEY/ACTUALIDAD SA, Madrid 1997.

DE ASIS ROIG, Agustín E. “El artículo 149.1.1ª de la Constitución como fundamento de la intervención del Estado en materia urbanística”, PAREJO ALFONSO, Luciano (coordinador), “El urbanismo hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997, y el proyecto de nueva Ley estatal”, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, Madrid 1997.

DE ASIS ROIG, Agustín E. en “Derechos de ciudadanía y urbanismo”, ponencia presentada en Jornadas Urbanismo, Ordenación del Territorio y Desarrollo Sostenible, Organiza: Defensor del Pueblo de Castilla-La

Mancha, Universidad de Castilla-La Mancha y Federación Española de Municipio y Provincias de Castilla-La Mancha.

DE LA SERNA BILBAO, María Nieves en “Manuel de Derecho de la Edificación. Instituciones básicas”. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A. Universidad Carlos III de Madrid 1999.

DURAN Y LA LAGUNA, Paloma “Sobre la interpretación del derecho a la vivienda”, Revista General del Derecho nº 630, marzo 1997, pág. 1867,

ESPINOSA DEL RÍO, José María en “Viviendas de Protección Oficial”, BOSCH, Barcelona 1971.

ETXEZARRETA, Miren y RIBERA Ramón “Auge y crisis de la vivienda en España” Seminario de Economía Crítica TAIFA, Capitalismo, Espacio y Vivienda, Informes de economía nº 5, Noviembre 2008.

FERNÁNDEZ DURÁN, Ramón “El tsunami urbanizador español y mundial. Sobre sus causas y repercusiones devastadoras, y la necesidad de prepararse para el previsible estallido de la burbuja inmobiliaria” Virus editorial, Barcelona 2006.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo R., MARÍN FERREIRO, Blanca y FERNÁNDEZ MONEDERO, Pablo “Guía básica para el análisis de viabilidad económica de las actuaciones urbanísticas”, Colección de Manuales de Urbanismo, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, Valencia 2003.

GÁLVEZ MONTES, Francisco Javier en “Comentarios a la Constitución” (Director: GARRIDO FALLA). 3ª Edición. Civitas. Madrid 2001.

GARCÍA GARCÍA, María Jesús en “El régimen jurídico de la rehabilitación urbana”, Institución Alfonso el Magnánimo, Diputación de Valencia 1999.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo “Apuntes Derecho Administrativo 2”, Facultad de Derecho, curso 1973-74, Universidad Complutense de Madrid, 1973.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo en “La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional”, 3ª Edición, Civitas, Madrid 1985. Reimpresión 1988.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano “Lecciones de Derecho Urbanístico”, Editorial Civitas S.A., Madrid 1979.

GARCÍA MACHO, Ricardo, “Las aporías de los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda”. Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid 1982.

GARCÍA MACHO, Ricardo, “Los derechos fundamentales sociales y el derecho a una vivienda como derechos funcionales de libertad”, Revista Catalana de Dret Públic, nº 38, 2009. Escola d’Administració Pública de Catalunya, Generalitat de Catalunya.

GARCÍA MACHO, Ricardo; MUÑOZ CASTILLO, José; OLLER RUBERT, Marta y MUÑOZ PÉREZ, David; “Legislación sobre la vivienda. Normativa estatal y autonómica”, 4ª Edición, Editorial Tecnos, Madrid 2011.

GARCÍA MACHO, Ricardo; BLASCO DÍAZ, José Luis; BOLDÓ RODA, Carmen; MARTINEZ VAZQUEZ DE CASTRO, Luis; DE MAZARREDO Y PAMPLÓ, Francisco Cosme y MUÑOZ CASTILLO, José en

“Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación: régimen jurídico y técnico”, Editorial Colex, Madrid 2000.

GARCÍA MONTALVO, José “Políticas públicas y precio de la vivienda” Cuadernos de Información Económica FUNCAS, número 178, Madrid 2004.

GAVALDÁ, Jordi en “El planeamiento urbanístico uniformizador. Acciones ciudadanas para la conservación del patrimonio de las Casas Baratas (Cases Barates) de Tarragona”. Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Neocrítica, Universidad de Barcelona, 26-30 de mayo de 2008.

GAVALDÁ, Jordi en “El urbanismo y su planificación compatibilizándolos con la preservación del patrimonio histórico. El caso de Tarragona”. Scripta Nova, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. 1 de agosto de 2010. Vol. CIV nº 331.

GAVALDÁ, Jordi “El Plan de Ordenación Urbanística Municipal de la ciudad de Tarragona de 2007 (POUM 2007) y su incidencia sobre el conjunto arquitectónico de las Casas Baratas” Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, Vol. XII, nº 157, 30 de octubre de 2007.

GIGOSOS PÉREZ, Pablo y SARABIA MADRIGAL, Manuel “Tres técnicas para situar los derechos humanos como horizonte del urbanismo” Revista Histórica Contemporánea nº 39, Servicio de Publicaciones Universidad del País Vasco, 2009.

GLEDHILL, John, Revista de Antropología Social, 2010

GÓMEZ JIMÉNEZ, María Luisa “La intervención administrativa en la vivienda en España 1938-2005”, Editorial Montecorvo, S.A., Madrid 2006

GÓMEZ PUENTE, Marcos en “La inactividad de la Administración”. ARANZADI SA. Pamplona 1997.

GÓMEZ-MORÁN Y CIMA, Mario “Sociedad sin vivienda” Fundación Foessa, Madrid 1972.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús “Comentarios a la Ley del Suelo. Volumen I. Texto Refundido aprobado por Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio” Segunda Edición, Editorial Aranzadi S. A. 2008.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús en “El derecho a una vivienda digna en la Ley del Suelo de 2008. Cuadernos de Derecho Registral, Madrid 2008.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús en “La dignidad de la persona”, Editorial Civitas THOMSON REUTERS, 2ª Edición, Madrid 2007.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago en “Urbanismo y Ordenación del Territorio”, Editorial Thomson Reuters Aranzadi S.A., Quinta Edición, Pamplona 2009.

GUILLÉN ZANÓN, Ángel y ZÚNIGA MOLLEDA, José “Comentarios a la Legislación de Viviendas de Protección Oficial”, MOPU, Secretaría General Técnica, Madrid 1983.

HERRERO LOZANO, David “Curso Especial de Régimen de la vivienda y la Propiedad Urbana en España”, Instituto de Estudios Profesionales Superiores, CEU, Madrid 1972.

HERRERO LOZANO, David y CAPA HERRÁN, José en “La protección oficial en la construcción de viviendas”. Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones. Madrid 1969.

HERRERO LOZANO, David; ANDRÉS SOLER, Carlos y PICÓN ALONSO, Juan en “Curso especial de régimen de la vivienda y la propiedad urbana en España. Derecho administrativo de la vivienda”. CEU. Madrid 1972.

HERREROS LÓPEZ, Juan Manuel, Lex Social, Revista de los derechos sociales núm. 1/2011, julio-diciembre 2011, publica el artículo “La justiciabilidad de los derechos sociales”

IDOATE, Elena; ZAMORANO, Fernando; CAICEDO, Natalia y JUYENT, Joan “Políticas de Vivienda en el Estado Español. Auge y Crisis de la Vivienda en España”, Seminario de Economía Crítica TAIFA, informes de economía nº 5, noviembre 2008.

IGLESIAS GONZÁLEZ, Felipe “Administración Pública y Vivienda”, ed. Montecorvo, S.A., Madrid 2000.

IZQUIERDO LLANES, Gregorio y RECIO RAPUN, María Luisa “Economía de la vivienda en España”, Instituto de Estudios Económicos, Madrid 2009.

LEMA AÑON, Carlos Derechos y Libertades núm. 22, Epoca II, Enero 2010, páginas 179 a 203.

MARTINEZ PAGÉS, Jorge y ÁNGEL MAZA, Luis “Análisis del precio de la vivienda en España” Banco de España, Servicio de Estudios, documento de trabajo número 0307, Madrid 2003.

MENÉNDEZ PÉREZ, Segundo “Cuadernos de Derecho Judicial. Vivienda”. Consejo General del Poder Judicial. Madrid 1992.

MENÉNDEZ PÉREZ, Segundo en “El derecho constitucional a la vivienda. Su desarrollo legislativo. El régimen de viviendas de protección oficial” Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid 1992.

MUÑOZ CASTILLO, José “Viviendas de Protección Oficial. El Procedimiento Administrativo” Editorial Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Vivienda de la Generalidad Valenciana 1995.

MUÑOZ CASTILLO, José “El derecho a una vivienda digna y adecuada, Eficacia y Ordenación Administrativa”, Colex Madrid 2000.

MUÑOZ CASTILLO, José, “Constitución y Vivienda”, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2003.

MUÑOZ CASTILLO, José y MUÑOZ PÉREZ, David “Curso práctico de derecho urbanístico” (Dir. RUEDA PÉREZ, Manuel Ángel) Instituto Valenciano de Estudios Notariales (IVEN), Ilustre Colegio Notarial de Valencia, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia 2006.

ONRUBIA FERNÁNDEZ, Jorge, “Vivienda e inmigración en España: situación y políticas públicas”, en Presupuesto y Gasto Público 6/2010, Secretaría General de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales 2010.

PAREJO ALFONSO, Luciano, en prólogo al libro de TEJEDOR VIELSA, Julio, “Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria: de la propiedad al alquiler y la rehabilitación” La Ley Grupo WOLTERS KLUWER. TEMAS, Madrid 2012.

PAREJO ALFONSO, Luciano (Coordinador) “El urbanismo hoy. Reflexiones a propósito de la STC 61/1997 y el proyecto de nueva Ley estatal”, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente, Madrid 1997.

PAREJO ALFONSO, Luciano y FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Gerardo R. “Comentarios al Texto Refundido de la Ley del Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)”, Editorial Iustel, Madrid 2009.

PAREJO ALFONSO, Luciano; FELIU REY, Manuel Ignacio y DE LA SERNA BILBAO, María Nieves en “Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación”, Tecnos, Madrid 2001.

RAMALLO LÓPEZ, Fátima “El principio de desarrollo urbano sostenible. Un nuevo paradigma en la planificación urbanística”, trabajo galardonado con el premio Melchor Almagro Díaz 2010, Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, 2011.

RODRIGUEZ LÓPEZ, Julio “Políticas de vivienda en un contexto de exceso de oferta”, Fundación Alternativas, Madrid 2010.

SANTOS DÍEZ, Ricardo y CASTELAO RODRIGUEZ, Julio “Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos”, 7ª Edición, Editorial La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid 2008.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel “Subvenciones del Estado y Comunidades Autónomas”, Tecnos, Madrid 1990

SERRA RODRÍGUEZ, Adela “Las cooperativas de Viviendas como forma de acceso a la vivienda: ventajas e inconvenientes” LandAS International Journal of Law & Agricultural Science, Julio-diciembre 6/2011.



TEJEDOR BIELSA, Julio, La LEY Grupo WOLTERS KLUWER. TEMAS, Madrid 2012.

TEJEDOR BIELSA, Julio “Derecho a la vivienda y burbuja inmobiliaria”, La Ley, Las Rozas (Madrid) 2012.

TINAUT ELORZA, José Justo “Desarrollos recientes de la política estatal de vivienda en España: el Plan 2005-2008” Papeles de Economía Española número 109, 2006.

TORRERO, Antonio (presentación) “La burbuja inmobiliaria española” de CAMPOS ECHEVARRÍA, José Luis, Marcial Pons, Madrid 2008.

URTEAGA, Eguzki EN “La territorialización de las políticas sociales en Francia”. ABENDUA-Diciembre 2010.

VARONA ALAVERN; Juan Enrique (Dir) “La Fiscalidad de la vivienda en España” Thomson Reuters, Cívitas, Editorial Aranzadi S.A., Pamplona 2012.

VAQUER CABALLERÍA, Marcos “La eficacia y la efectividad del derecho a la vivienda en España”, Iustel, Madrid 2011.

VESTEIRO PÉREZ, Joaquín en “El Reglamento de Viviendas de Protección Oficial a la luz de las disposiciones civiles e hipotecarias”. Estudios Monográficos sobre Legislación y Jurisprudencia, Ministerio de la Vivienda, Servicio Central de Publicaciones. Madrid 1970...

VILLAR EZCURRA, José Luis “Derecho Administrativo Especial, Administración pública y actividad de los particulares”, Civitas, Madrid 1999.

VILLAR EZCURRA, José Luis en “La protección pública a la vivienda”. Ediciones Montecorvo, Madrid 1981.

VILLAYERDE MENÉNDEZ, Ignacio en “La inconstitucionalidad por omisión” , Mc Graw.Hill, Madrid 1997.

## **MEDIOS DE COMUNICACIÓN**

EL PAIS. CATALUÑA. 28 de marzo de 2013

EL MUNDO de 7 de abril de 2013

EL PAIS de 14 de abril de 2013

DIARIO ABC de 14 de abril de 2013.